

LE PRIGIONI MALATE

I LIBRI NECESSARI

I LIBRI NECESSARI

L'ottava edizione del Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia è frutto del lavoro dell'Osservatorio di Antigone che da oltre quindici anni entra in tutti gli istituti di pena italiani per restituire una fotografia del sistema penitenziario.

Dal primo rapporto, *Il carcere trasparente*, la filosofia di fondo del lavoro non è cambiata: nessun luogo pubblico deve mai rimanere oscuro, e tanto meno il carcere.

Dai numeri alle cause del sovraffollamento, dai diritti negati ai detenuti alle riflessioni sull'edilizia reclusoria, il Rapporto è uno strumento indispensabile per affrontare i problemi e farsi domande sul sistema carcerario, parte della società che non può essere ignorata.

Antigone, associazione politico-culturale "per i diritti e le garanzie nel sistema penale", promuove elaborazioni e dibattiti sul modello di legalità penale e processuale del nostro paese e sulla sua evoluzione; raccoglie e divulga informazioni sulla realtà carceraria; si occupa di proposte di legge e di eventuali emendamenti di quelle in corso di approvazione; promuove campagne di informazione attraverso la pubblicazione del quadrimestrale "Antigone"; sviluppa la propria azione sia attraverso una rete nazionale che una europea.

Le prigioni malate a cura di Antigone

# Le prigioni malate

Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia

a cura della Associazione Antigone

Con una prefazione di Giuliano Pisapia



edizioni dell'asino



I LIBRI DE LO STRANIERO

edizioni dell'asino

€ 12,00 | 978-88-6357-070-0



788863 570700

i libri necessari



© 2011 Edizioni dell'Asino  
Isbn 978-88-6357-070-0

Distribuzione: PDE spa  
Progetto grafico: Orecchio Acerbo

Questo libro è stampato su carta  
conforme ai principi FSC

Hanno collaborato:  
Goffredo Fofi, Giulio Marcon,  
Francesca Nicora, Sara Nunzi, Fausta Orecchio,  
Ludovico Orsini Baroni, Nicola Villa.

Le Edizioni dell'Asino sono un progetto frutto  
della collaborazione tra Lunaria e Lo Straniero  
con la partnership di Redattore Sociale

[www.gliasini.it](http://www.gliasini.it)

# Le prigionie malate

*Ottavo rapporto  
di Antigone  
sulle condizioni  
di detenzione in Italia*

a cura di  
Daniela Ronco  
Alessio Scandurra  
Giovanni Torrente

prefazione di  
Giuliano Pisapia



*edizioni dell'asino*



*Apprezzo da tempo il lavoro dell'associazione Antigone. Un lavoro necessario di analisi, documentazione, testimonianza sulla giustizia nel nostro Paese, utilissimo a tutti quelli che si occupano, per lavoro o per passione etico-politica, di questo delicatissimo tema. Un esempio concreto è il rapporto sulle carceri, che qui viene presentato nella sua edizione 2011. Numeri e storie che raccontano un mondo dove spesso, troppo spesso, prevalgono degrado, sovraffollamento, disumanità.*

*Una realtà che conosco assai bene. Perché me ne occupo da una vita. Prima, da educatore al Carcere minorile Beccaria, poi da avvocato. Infine, come parlamentare. Tutte esperienze che mi hanno portato a conoscere da vicino l'universo dolente dei nostri istituti di pena, con il suo carico di sofferenza, rabbia e rassegnazione. E dire che ci sarebbe una strada percorribile per renderli luoghi più consoni a quella che dovrebbe essere la loro missione, peraltro indicata nel dettato costituzionale: la detenzione non come sola punizione, ma come percorso di recupero per chi ha infranto le leggi e commesso dei reati.*

*Con drammatica regolarità, mese dopo mese, anno dopo anno, le cronache dal carcere ci restituiscono invece un quadro impressionante di disperazione che esige dalla politica risposte puntuali e non più rinviabili. Così, l'escalation - paradossale ma vera - del numero di detenuti stipati nelle patrie galere sposta sempre un po' più in là l'asticella dell'indifferenza di chi potrebbe ma non sa decidere. E le analisi sulla popolazione detenuta non lasciano scampo nella conferma di quella oramai celebre definizione di carcere come discarica sociale, al quale è con tutta evidenza tragicamente delegato il compito di affrontare tensioni e problematiche in tempi di crisi, o smantellamento, del welfare.*

*La strada è quella della decarcerizzazione che stava alla base della riforma del codice penale elaborata dalla commissione ministeriale che ho avuto l'onore di presiedere. Un progetto che risale al 2008 e che, purtroppo, giace impolverato in qualche cassetto del Ministero della giustizia...*

*Sono dunque convinto che sia maturo il tempo di scelte tanto coraggiose quanto necessarie: penso a un'ampia depenalizzazione sulla base della proposta elaborata proprio dalla commissione presieduta prima da Carlo Nordio e quindi dal sottoscritto. Insieme, si dovrebbe eliminare l'anacronistica distinzione tra delitti e contravvenzioni, prevedendo che la gran parte di queste ultime siano sanzionate in via amministrativa; aumentare il numero di reati perseguibili a querela e rafforzare la norma che prevede una sanzione in caso di querela temeraria o palesemente infondata; introdurre, quali misure deflattive in attesa di un nuovo codice penale, istituti quali la non punibilità per irrilevanza del fatto e la messa in prova per imputati adulti (per i reati con pena massima fino a 4 anni); approvare, sempre in attesa di una riforma complessiva del codice penale, una legge delega di modifica del sistema sanzionatorio, con la possibilità, già per il giudice di cognizione, di irrogare, in caso di condanna, pene diverse da quelle detentive.*

*Proposte che non sono, ovviamente, un pacchetto chiuso. Ma sassi gettati nello stagno di un dibattito sulla giustizia che in Italia stenta da troppo tempo a uscire dal soffocante abbraccio di cliché strumentali e improduttivi.*

*E proprio Antigone, con il suo puntuale e instancabile lavoro in difesa dei diritti e delle garanzie, può aiutare istituzioni e politica ad allontanare il dibattito sulle riforme dalla palude delle contrapposizioni ideologiche e difenderlo dalla tentazione di populismo. Perché, come scrisse Cesare Beccaria, “non vi è libertà ogni qualvolta le leggi permettono che, in alcuni eventi, l’uomo cessi di essere persona e diventi cosa”.*

*Giunti alla ottava edizione del Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia non possiamo non porci una domanda: il sistema penitenziario è riformabile in direzione antropocentrica? Le vicende degli ultimi anni ci rimandano una mancanza di visione, una rinuncia alla programmazione, la scelta di affidarsi al governo dell'emergenza. Non è un caso che per il secondo anno consecutivo, nel silenzio generale dei media, viene dichiarato dal governo lo stato di emergenza nazionale penitenziario. Eppure nulla è cambiato. In continuità con il passato vi è la sempreverde promessa edilizia, mai mantenuta per italiane inefficienze, italiani rischi di corruzione, carenza di risorse. Affinché si inauguri una stagione è invece necessario fermarsi a riflettere e coinvolgere tutti gli attori del sistema penale e penitenziario in un progetto di medio e lungo respiro. Non si può rincorrere il sovraffollamento, piangendo d'estate e legiferando male in inverno.*

*Il sistema delle prigioni è l'esito di deliberate politiche penali nonché di altrettanto coscienti prassi giudiziarie.*

*Quello che auspichiamo è un luogo pubblico di dibattito e di decisione per affrontare il tema penitenziario in senso ampio, non come se fosse una improvvisa calamità naturale. La cattiva e affollata gestione degli istituti di pena non può essere considerata al pari di uno tsunami o di un terremoto. È il frutto di scelte politiche, di opzioni legislative nonché di pratiche di polizia, giudiziarie e penitenziarie. Sarà sempre arduo tutelare la dignità delle persone private della libertà e promuoverne i diritti fondamentali se non si interviene a monte, sui flussi di ingresso, sui meccanismi di selezione dell'utenza carceraria, sulle scelte di politica criminale. Sarà sempre arduo ottenere il consenso a un processo riformatore del sistema penale e penitenziario se non si insiste in un lavoro culturale che cambi gli stereotipi, che spieghi come al centro del diritto penale debba tornare il principio di offensività, che il processo penale debba ritornare a essere un luogo di garanzie democratiche e universali e non uno spazio di esercizio di garanzie costose per soli ricchi, che la presunzione di innocenza ritorni a essere considerata nel lavoro dei giudici un bene costituzionale e che infine, a valle, si liberi la pena dalla identificazione con il carcere e che lì dentro sia protetta l'intangibilità della persona e siano offerte reali opportunità di crescita e di formazione.*

*Nel nostro periodico e pluri-decennale lavoro di osservazione, informazione e denuncia raccontiamo cause, modalità e conseguenze della vita carceraria. Lo facciamo andando a visitare personalmente le prigioni. Di questa opportunità ringraziamo ancora una volta il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i suoi dirigenti e tutti i suoi operatori. D'altronde non abbiamo mai interpretato il nostro impegno in contrapposizione pregiudiziale a chi gestisce al centro e in periferia le carceri. Il nostro sguardo è sempre stato uno sguardo libero, severamente critico delle inefficienze, del malcostume e degli abusi di alcuni, ma allo stesso tempo rispettoso del lavoro dei tanti che devono tamponare le falle di un sistema abbandonato a se stesso.*



Prima parte  
Il sovraffollamento e le sue cause



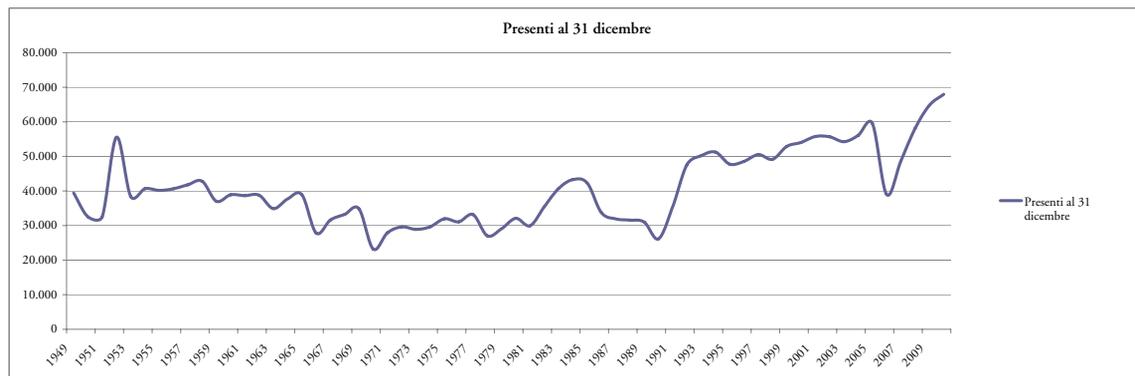
Al 31 luglio 2011 la popolazione detenuta italiana era di 66.942 detenuti.<sup>1</sup> Dopo il record dell'estate del 2010, quando a fine giugno i detenuti erano 68.258, la dinamica di crescita della popolazione detenuta italiana sembra essersi fermata, lasciando il sistema penitenziario del nostro paese in bilico sull'orlo del baratro. La capienza regolamentare delle nostre carceri infatti resta ferma, secondo i dati del Ministero, a 45.681, e il tasso di sovraffollamento delle nostre carceri è dunque di 146,5 detenuti ogni 100 posti. Come vedremo si tratta di un vero record europeo, ma non è solo il dato numerico a dare la dimensione del dramma della situazione attuale. Nell'ultimo anno infatti ha visto la luce anche l'unico intervento dagli effetti davvero immediati previsto dal piano carceri del governo, ovvero la legge n. 199 del 2010 sulla "Esecuzione della pena presso il domicilio", entrata in vigore il 16/12/2010. A fronte delle altre misure previste dal governo, anzitutto il piano di edilizia penitenziaria, di attuazione certamente non immediata, prima della sua entrata in vigore la legge rappresentava l'unica speranza di ridurre in tempi brevi la popolazione detenuta, mettendo così fine a una situazione insostenibile, che da ultimo è stata definita dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano "una realtà che ci umilia in Europa e che ci allarma per la sofferenza quotidiana di migliaia di esseri umani in condizioni che definire disumane è un eufemismo".<sup>2</sup> Oggi non resta che fare i conti con gli effetti della nuova legge. In più di sette mesi questa ha consentito la scarcerazione di 2.942 persone. Se si considera che la misura si applica a coloro che hanno un residuo di pena massimo di un anno, una parte di questi oggi sarebbe fuori comunque. L'effetto "svuota carceri" dunque non c'è stato, ma nel frattempo si è spenta ogni speranza di una soluzione rapida al problema. Oggi il nuovo ministro della Giustizia ipotizza un ventaglio molto ampio di interventi, ma tutti soggetti ai tempi e alle mutevolezze della politica. I troppi detenuti nelle carceri italiane nell'immediato non hanno nulla in cui sperare, e questo rende la loro situazione molto più difficile di un anno fa.

### La popolazione detenuta

Ma come si è arrivati a questa situazione? È probabilmente anzitutto utile partire da lontano, e guardare all'andamento della popolazione detenuta in Italia dal 1949 in poi, riportato nel Grafico 1.

<sup>1</sup> Dove non specificato tutti i dati relativi al sistema penitenziario italiano derivano da fonte DAP: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>2</sup> "La Repubblica", 29 luglio 2011, p. 18.

Grafico 1. *Andamento della popolazione detenuta in Italia*

Come si vede, fatta eccezione per l'immediato dopoguerra, la popolazione detenuta italiana fino all'inizio degli anni novanta è rimasta sempre sotto le 45.000 unità, ovvero l'attuale capienza regolamentare. Ma come è stato possibile? E cosa è cambiato da allora? Il primo numero da tenere presente è quello dei provvedimenti di clemenza adottati dal dopoguerra fino all'inizio degli anni novanta. Dalla nascita della repubblica fino al 1990 sono stati approvati ben 28 provvedimenti di amnistia e indulto,<sup>3</sup> che sono intervenuti come sistema ordinario di gestione del sistema penitenziario e di contenimento del sovraffollamento. Il meccanismo, piaccia o meno, ha funzionato, almeno fino a quando nel 1992 una modifica all'articolo 79 della Costituzione cambiò la maggioranza necessaria per la concessione di amnistie e indulti, che venne portata ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Da allora e ciò nonostante verrà approvato un altro provvedimento di indulto (legge n. 241/2006), che ebbe però un costo politico enorme per la maggioranza che lo promosse e per tutto il paese, scatenando la più feroce campagna, prima mediatica e poi politica, di allarme sociale degli ultimi anni.<sup>4</sup> Dopo questa vicenda le parole amnistia e indulto sono diventate quasi impronunciabili, rendendo inutilizzabili gli strumenti che per anni hanno impedito il collasso del sistema penitenziario. Che fare adesso?

I suggerimenti per uscire da questa situazione non mancano, sono da tempo sempre gli stessi e sono sostenuti da un ampio consenso, come da ultimo ha dimostrato "Sovraffollamento che fare", documento promosso, oltre che da Antigone, anche da Acli, Associazione nazionale giuristi democratici, Beati costruttori di pace, Cgil-Fp, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Magistratura democratica, Ristretti orizzonti e Unione camere penali italiane.<sup>5</sup>

Nelle prossime pagine cercheremo anche altrove indicazioni sul "che fare", tentando un confronto, tutto basato sui numeri, tra la situazione delle carceri in Italia e quella degli altri paesi europei.

### Italia ed Europa a confronto: troppi detenuti o pochi posti?

La fonte che utilizzeremo sono i dati forniti dal progetto SPACE, creato dal Consiglio d'Europa nel 1983 per monitorare il fenomeno della penalità in Europa. Il progetto SPACE (Statistiques Penales Annuelles du Conseil de l'Europe) fornisce dati su tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

<sup>3</sup> Fonte [www.ristretti.it/areestudio/amnistia/documenti/elenco.htm](http://www.ristretti.it/areestudio/amnistia/documenti/elenco.htm).

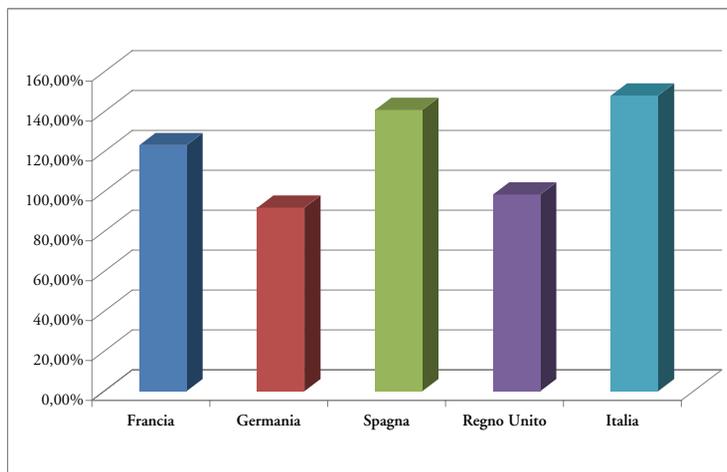
<sup>4</sup> Per tutti si veda D. De Robert, *Faccia da indulto*, in "Reti solidali. Approfondimenti ed Analisi", Anno VI, n.2, luglio 2008, p. 68.

<sup>5</sup> [www.osservatorioantigone.it/upload/images/5808documentoSOVRAFFOLLAMENTOOCHEFARE.pdf](http://www.osservatorioantigone.it/upload/images/5808documentoSOVRAFFOLLAMENTOOCHEFARE.pdf).

pa, fotografando un'area molto più ampia di quella della sola Unione Europea.<sup>6</sup> I dati sono raccolti per mezzo di due questionari inviati ogni anno alle amministrazioni penitenziarie, e vengono successivamente ricontrollati ed elaborati presso l'Università di Losanna. I dati statici si riferiscono ad ogni primo settembre dell'anno di riferimento, mentre i dati di flusso si riferiscono al precedente intero anno, e sono divisi in due rilevazioni distinte. SPACE I fornisce dati sul carcere e le istituzioni penitenziarie, SPACE II sulle misure alternative alla detenzione.

Sofferamoci per ora su SPACE I, premettendo però che la comparazione tra paesi diversi è sempre cosa complessa, dato che molti istituti giuridici apparentemente simili presentano differenze significative tra paese e paese. Inoltre i dati, forniti dai ministeri competenti per ciascun paese, non vengono rilevati sempre in maniera omogenea. Ciò nonostante SPACE I negli anni ha affinato le proprie tecniche di rilevazione, e fornisce certamente la fonte di dati più ricca e affidabile sui sistemi penitenziari europei.

Grafico 2. *Il sovraffollamento nelle carceri*



Tra questi dati prendiamo anzitutto in esame quelli relativi al sovraffollamento. Come già detto, oggi l'Italia, con i suoi 66.942 detenuti stipati in 45.681 posti, presenta un tasso di sovraffollamento di 146,5 detenuti ogni 100 posti. Al primo settembre 2009, data dell'ultima rilevazione di SPACE I, il tasso di sovraffollamento in Italia era analogo (148,2%) e rappresentava un record assoluto in Europa, superato solo dalla Serbia (157,9%).<sup>7</sup> In Francia il tasso era del 123,3%, in Germania del 92%, in Spagna del 141%, nel Regno Unito del 98,6%, mentre la media europea era del 98,4%.

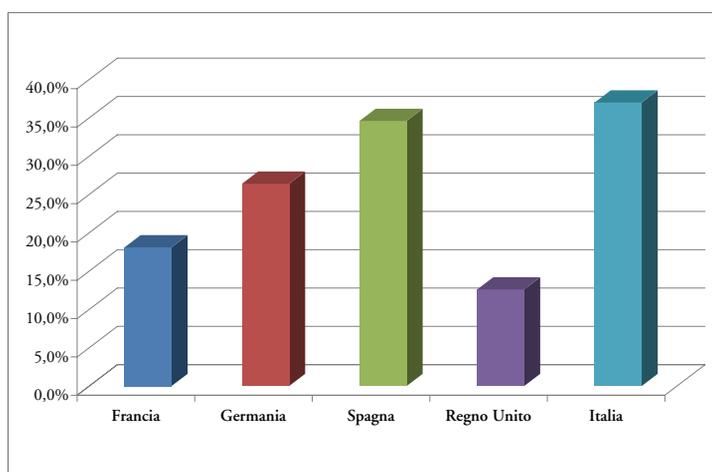
Un primato ampio e imbarazzante quello italiano. Ma a cosa è dovuto? Troppi detenuti o poche carceri? La risposta non è semplice. Secondo i dati del Consiglio d'Europa il 1 settembre 2009 l'Italia aveva 106,6 detenuti ogni 100.000 abitanti (oggi sarebbero 111,4). Un valore più basso della media del Consiglio d'Europa, che è di 143,8 detenuti ogni 100.000 abitanti, ma se si guarda ai maggiori paesi europei si scoprono dati molto disomogenei.

<sup>6</sup> [www3.unil.ch/wpmu/space](http://www3.unil.ch/wpmu/space).

<sup>7</sup> Council of Europe annual penal statistics. SPACE I, 22 March 2011, p. 26.

In Francia il tasso è di 103,1 detenuti ogni 100.000 abitanti, in Germania di 89,3, in Spagna di 167,5 e nel Regno Unito di 150,5. Dati molto disomogenei, peraltro indipendenti dai tassi di criminalità, in Italia comunque più bassi che altrove. Ricavando infatti dal sistema Eurostat i dati relativi al numero di reati registrati dalle forze dell'ordine per 100.000 abitanti si registrano i tassi di criminalità più bassi in Italia, con 4.545 reati registrati ogni 100.000 abitanti, dati leggermente superiori in Spagna e Francia, rispettivamente con 5.147 e 5.559 reati registrati per 100.000 abitanti, mentre Germania e Regno Unito presentano tassi di criminalità decisamente più elevati, ovvero 8.481 e 7.436 reati registrati per 100.000 abitanti. In Europa non c'è dunque una stretta correlazione tra criminalità e carcere, e il ricorso alla carcerazione resta il frutto di opzioni politiche. Come rispondere allora alla nostra domanda, troppi detenuti o pochi posti?

Grafico 3. *Percentuale detenuti stranieri*



Per farlo può essere utile guardare anche ad altre differenze tra la popolazione detenuta italiana e quella di altri paesi. Anzitutto per la presenza degli stranieri. Secondo i dati di SPACE I il primo settembre 2009 gli stranieri nelle carceri francesi erano il 18,1%, in quelle tedesche il 26,4%, in quelle spagnole il 34,6%, in quelle britanniche il 12,6%, mentre in Italia erano il 37%.<sup>8</sup>

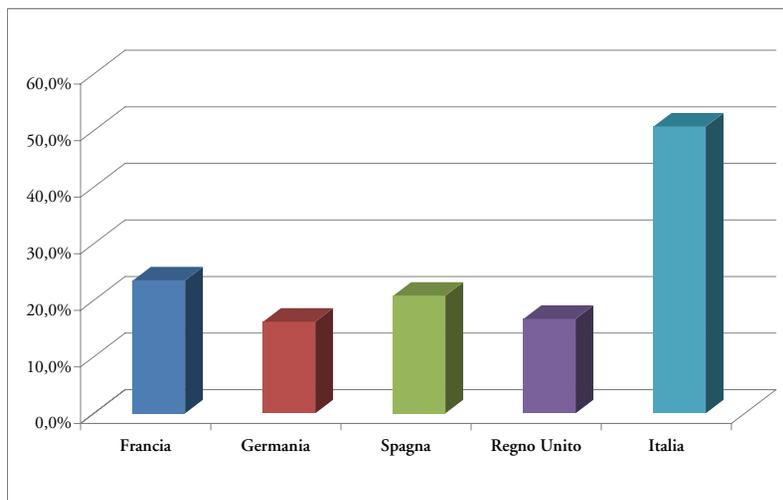
Oggi, con 23.916 detenuti stranieri al 31 luglio 2011, la percentuale di stranieri detenuti nel nostro paese è del 35,7%. L'Italia ha dunque percentuali da record in Europa, che l'ormai pur significativa presenza di stranieri nel nostro paese non giustifica. Al tema della detenzione degli stranieri è dedicato un capitolo di questo rapporto (v. Capitolo 3) ma qui si può anticipare come la realtà che emerge, sia dalle ricerche più recenti che dall'esperienza diretta di coloro che a vario titolo frequentano le carceri, sia quella di una forte selettività del nostro sistema penale e penitenziario a danno degli stranieri, che finiscono per essere sovrarappresentati in carcere proprio tra le categorie di detenuti che meglio fotografano la situazione patologica del nostro sistema penitenziario: custodia cautelare e violazioni della legge sulle droghe.

Altre patologie dunque, anzitutto la custodia cautelare. Al 31 luglio 2011 delle 66.942 persone detenute in Italia, solo 37.650, il 56,2%, scontava una condanna definitiva, mentre il 41,2% era ri-

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 55.

stretto in carcere in custodia cautelare.<sup>9</sup> Si tratta di un dato esorbitante, che contraddice patentemente la Costituzione che, all'articolo 27 comma 2, sancisce la presunzione d'innocenza, affermando che "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva". In realtà i numeri dimostrano quanto il ricorso alla pena prima del giudizio sia massiccio nel nostro paese. Al tema del ricorso esorbitante alla custodia cautelare è dedicato un capitolo di questo rapporto (v. Capitolo 2), ma è anche dal confronto con gli altri paesi che emerge l'anomalia italiana. Al primo settembre 2009 in Francia non aveva una sentenza definitiva il 23,5% dei detenuti, in Germania il 16,2%, in Spagna il 20,8%, nel Regno Unito il 16,7%. In Italia questa percentuale era addirittura del 50,7!<sup>10</sup>

Grafico 4. Percentuale detenuti in custodia cautelare

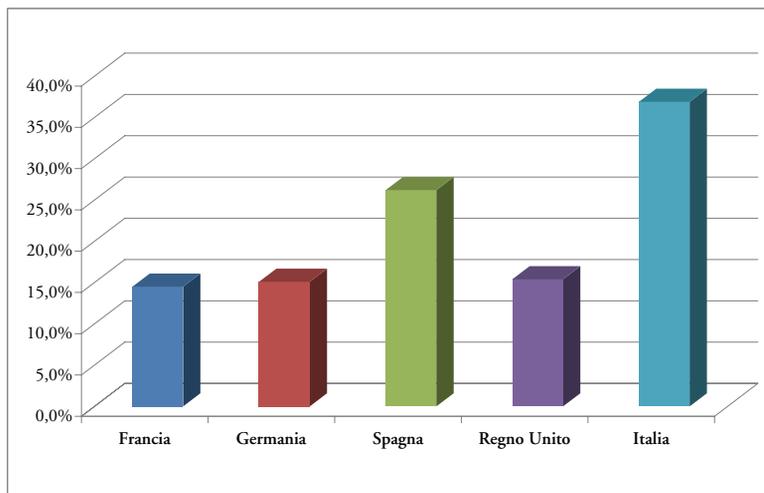


Si tratta di un numero abnorme, che snatura l'identità stessa del carcere, non luogo di espiazione della pena, per altro orientata, come previsto dalla Costituzione italiana, alla rieducazione del condannato, ma un mero contenitore di corpi. un luogo di sosta, più o meno breve, per imputati la cui sorte e responsabilità penale sono ancora da accertare, che non possono essere "rieducati" perché presunti innocenti.

Le disfunzioni del nostro sistema penitenziario, al confronto con gli altri paesi europei, non finiscono certo qui. Un altro dato che rende le nostre carceri uniche in Europa è la percentuale di persone condannate per reati previsti dalla legge sulle droghe. Al primo settembre 2009 tra i condannati definitivi in Francia questa percentuale era del 14,5%, in Germania del 15,1%, in Spagna del 26,2%, nel Regno Unito del 15,4%. Alla stessa data questa percentuale in Italia era del 36,9%,<sup>11</sup> un dato anche questo abnorme e ingiustificato.

<sup>9</sup> Questi due gruppi non includono i 1.632 internati in Ospedali psichiatrici giudiziari, Case di lavoro e Case di cura e custodia, che rappresentano il 2,4% della popolazione detenuta.

<sup>10</sup> Nel 2009, poco dopo l'approvazione dell'indulto, la percentuale di persone in custodia cautelare era più alta di oggi. Da allora è scesa, ma il dato odierno non è probabilmente destinato a calare ulteriormente in modo significativo, avendo ormai più o meno raggiunto i numeri di prima dell'indulto.

Grafico 5. *Detenuti condannati per violazioni della legge sulle droghe*

Anche al rapporto tra carcere e droghe è stato dedicato un capitolo specifico di questo rapporto (vedi Capitolo 4), e dunque la materia verrà approfondita altrove, ma già qui appare ovvio come l'impatto del fenomeno droghe sul carcere in Italia non abbia confronti col resto d'Europa, e questo certamente non per le dimensioni del consumo di droghe nel nostro paese, che come ampiamente documentato è in linea con gli altri paesi europei,<sup>12</sup> ma per precise scelte di politica legislativa sul tema, che hanno fatto dello strumento penale la principale risorsa per la gestione del fenomeno, a scapito delle politiche di prevenzione, di cura e di riduzione del danno, che nel nostro paese vengono guardate con sempre meno favore, specialmente per i tossicodipendenti autori di reato.

La nostra domanda iniziale dunque comincia a trovare risposte. Troppi detenuti o troppi pochi posti in carcere? Guardando al resto d'Europa verrebbe da dire che abbiamo troppi detenuti stranieri, decisamente troppi detenuti in custodia cautelare, e un ricorso al carcere eccessivo causato dal contrasto alle droghe. Dati simili confermano la necessità di strategie di uscita dalla crisi come quelle suggerite dalla già citata campagna "Sovraffollamento che fare", centrate appunto sul contenimento del ricorso alla custodia cautelare e su interventi di modifica della legge sulle droghe e del testo unico sull'immigrazione.

### Le misure alternative alla detenzione

Eppure queste osservazioni non esauriscono il problema. Uno sguardo alla curva presentata nel Grafico 1, che descrive l'andamento della popolazione detenuta in Italia, lascia intuire come gli interventi normativi citati potrebbero contenere la crescita della popolazione detenuta, o quanto meno la rapidità di questa crescita, ma probabilmente non abbastanza da compensare la sparizione del principale strumento di gestione del sovraffollamento utilizzato in Italia fino all'inizio degli anni novanta, ovvero il regolare ricorso a provvedimenti di amnistia o indulto. La difficoltà del ricorso a questo strumento, che in qualche modo avvicina certamente l'Italia agli altri paesi

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 70.

<sup>12</sup> EMCDDA, *Relazione annuale 2010: evoluzione del fenomeno della droga in Europa*, novembre 2010.

europei, dove il suo uso in chiave deflattiva è pressoché sconosciuto, ha comportato probabilmente la più importante novità legislativa di questo ultimo ventennio dal punto di vista dell'impatto sul sistema penitenziario, e la principale causa di sovraffollamento. Il carcere italiano è un contenitore che, quali che siano le sue dimensioni, si riempie troppo rapidamente e si svuota troppo lentamente, anche a causa della durata mediamente piuttosto elevata delle condanne. Un contenitore più grande si riempirebbe più lentamente, ma sarebbe comunque condannato prima o poi a saturare la sua capacità ricettiva. E questo non è dovuto solo alla quantità dei procedimenti penali aperti e portati avanti, ma anche al fatto che, a differenza del resto dei paesi europei, il carcere resta sostanzialmente l'unica modalità di esecuzione della sanzione penale nel nostro paese, essendo le misure alternative, sia per il loro numero che per la loro durata, eccezioni sporadiche. Nel resto d'Europa non è così. A dircelo anche questa volta sono i dati raccolti dal Consiglio d'Europa, stavolta attraverso SPACE II.

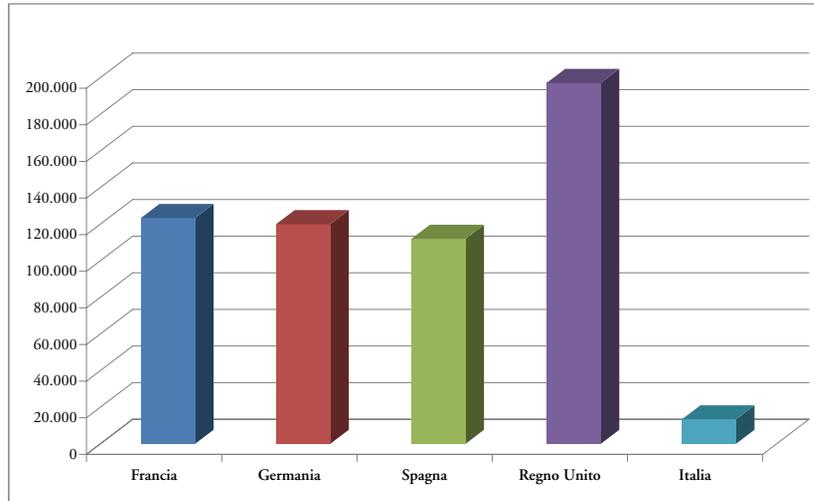
Se la comparazione tra sistemi penitenziari diversi è cosa complessa, quella tra modelli di esecuzione della pena alternativi alla detenzione lo è ancora di più. Gli istituti giuridici adottati cambiano di nome e contenuto da paese a paese, e costruire aggregati di dati comparabili richiede un lavoro molto complesso. Non a caso, mentre SPACE I viene aggiornato annualmente da molti anni, SPACE II è stato pubblicato solo quattro volte dal 1999 a oggi, l'ultima con dati relativi al 2009. Di questa ultima pubblicazione prenderemo in considerazione un solo dato, ovvero quello relativo al numero di persone che, nel corso del 2009, hanno iniziato a scontare una misura alternativa alla detenzione. Sepur con alcuni distinguo, per identificare tali misure SPACE II usa le definizioni date dal Consiglio d'Europa nelle Raccomandazioni R (92)16 e CM/Rec (2010)1. Si tratterebbe di "sanzioni e misure che mantengono gli autori di reato nella comunità e comportano una qualche limitazione alla loro libertà attraverso l'imposizione di condizioni o di obblighi. Il termine designa le sanzioni inflitte da un'autorità giudiziaria o amministrativa, e qualsiasi misura adottata prima o invece di una decisione su una sanzione penale, nonché ogni particolare modo di esecuzione di una pena detentiva fuori da una struttura **carceraria**".<sup>13</sup> In ambito anglosassone le persone in misura alternativa sono solitamente definite *on probation* e, lì come da noi, sono sottoposte alla sorveglianza di autorità di controllo che, altrove come da noi, hanno anche il compito di promuovere il reinserimento.

Ebbene, le persone che nel corso del 2009 hanno iniziato a scontare una qualche misura alternativa alla detenzione sono state in Francia ben 123.349. Per la Germania SPACE II fornisce solo un dato parziale, ma già questo è di quasi centoventi mila persone. In Spagna la cifra è stata di 111.994 persone, nelle sole Inghilterra e Galles (esclusi dunque Scozia e Irlanda del Nord), di **197.101**.<sup>14</sup> Il confronto con l'Italia è impressionante, e denuncia uno scenario radicalmente diverso da quello del resto d'Europa. Nel nostro paese infatti hanno iniziato a scontare una misura alternativa nel 2009 solo 13.383 persone.

Come abbiamo detto, e ribadiamo, questi sono dati da prendere con grande cautela, a causa della parziale disomogeneità tra le misure censite, ma l'ordine delle differenze è tale da dare una chiara indicazione di massima, e da consentire finalmente di rispondere alla domanda fatta all'inizio: troppi detenuti o pochi posti?

<sup>13</sup> Council of Europe annual penal statistics. SPACE II, Strasbourg, 22 March 2011, p. 4.

<sup>14</sup> *Ivi*, p.70.

Grafico 6. *Persone in misura alternativa alla detenzione*

La risposta ci pare a questo punto ovvia: troppi condannati la cui prospettiva è sempre e solo quella del carcere. La principale differenza tra il nostro sistema penale e penitenziario e gli altri paesi europei è l'incrollabile centralità che da noi ha il carcere nell'esecuzione della pena. Nonostante il mandato rieducativo della pena sia sancito in Costituzione, e la Corte Costituzionale abbia più volte dichiarato che questo implica una forte differenziazione nelle modalità di esecuzione della pena stessa, per adattarsi alle condizioni e ai bisogni di ciascun detenuto,<sup>15</sup> la realtà dei fatti è di segno opposto. La stessa medicina, lo stesso carcere, per tutti. E questo nonostante, come detto più volte, si tratti di una medicina costosa, molto più del sistema delle misure alternative, e assai poco efficace. Generalmente la recidiva dei detenuti è stimata attorno al 68%, quella di chi ha scontato la parte finale della propria pena in misura alternativa intorno al 20%. Posto anche che si tratti di numeri in parte non comparabili, dato che le persone che riescono ad andare in misura alternativa nel nostro paese hanno caratteristiche in parte diverse da chi non riesce ad andarci, lo scarto tra i numeri è talmente esorbitante da non lasciar dubbi. Il carcere non funziona, le misure alternative sì.

Il legislatore del dopoguerra, con il suo frequente ricorso ad amnistie e indulti, pareva esserne in fondo consapevole assumendo che, quando le condizioni materiali delle carceri lo richiedessero, scarcerare alcune migliaia di detenuti faceva poca differenza per la sicurezza del paese.

Anche il legislatore degli anni novanta doveva esserne consapevole. Pur avendo infatti reso quasi impraticabile il ricorso ai provvedimenti generalizzati di clemenza, in quegli anni si sono messe le condizioni per la costruzione di un vero sistema delle misure alternative nel nostro paese. Basti pensare che, per usare un dato comparabile a quello citato dal SPACE II, dopo una lenta progressione iniziata appunto nel corso degli anni novanta, nel 2005 riuscivano ad andare in misura alternativa 27.268 condannati. Un numero forse non comparabile a quello degli altri paesi europei, ma che indicava un significativo cambio di direzione. Come detto molte volte altrove questo numero, dopo

<sup>15</sup> Già con la sentenza n. 204 del 4 luglio 1974 la Corte ha affermato il diritto del condannato "... a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo".

l'indulto del 2006, a differenza della popolazione detenuta, non riesce a tornare a crescere, e il dato rilevato da SPACE II, di 13.383 persone che iniziano la misura alternativa nel 2009, lo dimostra. In effetti negli ultimi anni il legislatore sembra aver cambiato del tutto rotta, introducendo a più riprese misure per restringere, anziché favorire, l'accesso alle misure alternative. È ad esempio il caso della legge Fini-Giovanardi. Pur avendo infatti le ultime modifiche al Testo Unico sulle tossicodipendenze il fine dichiarato di portare gli spacciatori in carcere e i tossicodipendenti in comunità, in effetti hanno reso più difficile l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico per i tossicodipendenti, il cui numero non a caso è da allora diminuito.

Altrettanto è successo quando il governo, per “contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata”, con il pacchetto sicurezza del maggio 2008 ha ritenuto di introdurre nel codice penale la circostanza aggravante di clandestinità, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 249 del 2010, ha poi dichiarato incostituzionale. In quella occasione il legislatore ha anche specificato che, nel caso di applicazione di questa nuova aggravante, il condannato non potesse beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione così come era previsto dalla legge Simeone Saraceni, introdotta per favorire l'accesso alle misure alternative dalla libertà, evitando il passaggio dal carcere. Ma è soprattutto il caso della legge cd. ex Cirielli (o “salva Previti”), legge manifesto delle politiche penali di questi anni, forti con i deboli e deboli con i forti. Ritenendo di dover usare le “maniere forti” per farsi perdonare la riduzione dei termini di prescrizione dei reati, il legislatore nella legge 251 del 2005 ha aumentato le pene per i recidivi, e ha reso per loro più difficile l'accesso alle misure alternative.

### **Ricette per uscire dalla crisi**

Negli ultimi anni dunque nel nostro paese, soprattutto a opera del centro destra, ma con un sostegno prezioso da parte degli organi di informazione, e nella sostanziale indifferenza del resto del ceto politico, è in corso una sorta di guerra contro le misure alternative, che rende gli scenari degli altri paesi europei un miraggio irraggiungibile. Questo però anche perché le misure alternative alla detenzione concesse dal magistrato di sorveglianza dopo la condanna dell'imputato sono le uniche alternative al carcere previste dal nostro ordinamento. Manca da noi del tutto la possibilità per il giudice della cognizione di adottare sanzioni diverse dal carcere, ed è anche questa una caratteristica peculiare del nostro paese. Altrove è già il giudice del processo che può dare ai condannati pene di tipo diverso in base alle loro caratteristiche e bisogni. Da noi questo non accade, la pena può essere convertita in misura alternativa solo durante la sua esecuzione, e questa soluzione all'opinione pubblica e al legislatore piace sempre meno, essendo vista come una sorta di cedimento di fronte all'esigenza di “certezza della pena”. Nel nostro sistema, in cui le carceri non esplodono solo grazie al numero esorbitante di prescrizioni, l'idea della certezza della pena fa sorridere, anche se certamente non coloro che sono detenuti nelle carceri più sovraffollate d'Europa.

Per costoro non ci sono che due strade. Da una parte ridurre il ricorso al carcere eliminando per i reati minori il ricorso alla sanzione penale e limitando l'uso della custodia cautelare in carcere, ridimensionando così alcune delle anomalie italiane descritte sopra, dall'altra introducendo, possibilmente già dalla fase della cognizione, sanzioni penali diverse da quella della detenzione, che consentano una importante crescita dell'area penale esterna al carcere, anche in questo caso avvicinandoci all'Europa. In alternativa non resta che tornare a parlare di amnistie e indulti.

Per la verità il nuovo ministro della giustizia, in queste prime settimane del suo mandato, pare prendere in considerazione tutte quante queste ipotesi. Si tratta di un piano di lavoro piuttosto confuso per una stagione politica molto difficile, segnata da condizioni di vita nelle carceri inaccettabili e da una crisi della giustizia “di tutti” oscurata dai problemi e dalle urgenze dei soli noti e da uno spasmodico appello alla pena detentiva come cura di ogni male. Riuscirà il nuovo ministro a fare la differenza? Come ribadito anche in queste pagine, le cose da fare sono chiare da tempo. Resta solo da capire se qualcuno abbia intenzione di farle.

## La custodia cautelare. Disamina delle evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia

Michele Passione

### Premessa

Nella legge n.328/1984 (art.11) la “carcerazione preventiva” viene ridenominata “custodia cautelare”; le categorie costituzionali di riferimento, com'è noto, sono previste dall'art.13 della Costituzione, che al comma II contiene una duplice riserva di legge (quanto all'Autorità giudiziaria competente all'adozione del provvedimento coercitivo, per casi e modi espressamente previsti), mentre al comma V rimanda a “limiti massimi della carcerazione preventiva” (oggi, appunto, custodia cautelare) previsti dalla legge.

L'art.27 comma II della Costituzione stabilisce che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva; ciò che appare scontato, come si vedrà, stenta ad affermarsi quale istituto di riferimento, e ciclicamente riemerge la frizione tra *fumus delicti* e presunzione d'innocenza. Dal fondo, torna l'idea che l'imputato libero è figura atipica: “allorquando il delitto non importi pena d'alto criminale, può concedersi all'imputato d'essere messo provvisoriamente in libertà, e fare le sue difese a piede libero, mediante sicurtà di presentarsi in Tribunale ogni volta che venga richiesto... purchè non sia ozioso, sospetto, **vagabondo**”.<sup>1</sup>

Con la legge n. 532/1982, , in parte modificata con legge n.398/1984, è stato istituito il c.d. Tribunale della libertà; pur in assenza di dati statistici, è inequivocabilmente noto come in tutti i distretti la funzione di controllo del collegio istituito per meglio garantire la libertà dell'indagato/imputato non abbia ottenuto lo scopo previsto.

Mutato il quadro normativo, che con il codice previgente assegnava al giudice istruttore, al pretore e al pubblico ministero i poteri coercitivi, e che originariamente prevedeva la sussistenza di “sufficienti indizi di colpevolezza” (con la legge n.330/1988, – art.12, trasformati in “gravi”) alla base dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, verranno qui di seguito illustrati i presupposti odierni per la limitazione cautelare della libertà personale.

Prima di esaminare le ipotesi descritte dagli artt. 273, 274 c.p.p., tuttavia, pare opportuno accennare, sia pur brevemente, alle finalità che storicamente ha assunto la custodia cautelare, distinguendole da quelle che le sono concettualmente connaturate.

<sup>1</sup> G. D. Romagnosi, *Il Progetto sostituito di codice penale per il regno d'Italia*, art. 269, 1806.

## Le finalità della custodia cautelare

In epoca romana, soprattutto nel periodo della Repubblica, la carcerazione preventiva, previa confessione del delitto, costituiva strumento eccezionale, essenzialmente a garanzia della futura esecuzione della pena.

Viceversa, nel Medioevo la cattura rappresentò il mezzo indispensabile per sottoporre a tortura e ottenere la confessione dell'indagato, e la carcerazione si connotava con carattere di afflittività quale esecuzione anticipata ed esemplare; in quell'epoca c'erano già le prigionie, ma vi si rinchiudevano le persone solo fino al momento in cui venivano giudicate, fino a che pagavano un riscatto o fino a che non venivano giustiziate.

Ancora più tardi, l'idea della serie processuale come strumento di afflizione indusse Foucault ad affermare che "la colpevolezza non iniziava dopo che tutte le prove fossero riunite... ogni indizio portava con sé un grado di abominio... il sospettato, in quanto tale, meritava sempre un certo **castigo**".<sup>2</sup> Cominciò così a delinearsi una sorta di equazione tra contenuto dell'accusa e custodia preventiva, emergendo l'ambigua figura dell'imputato-reo, che ancor oggi riecheggia surrettiziamente nell'applicazione quotidiana dell'istituto.

Le esigenze cautelari disciplinate dall'ordinamento odierno sono costituite, in sintesi, dal concreto pericolo di inquinamento delle prove, di fuga e/o di reiterazione del reato.

Pur rimandando alle considerazioni che verranno svolte in seguito, può in ogni caso senz'altro dirsi che appare tuttora dominante il carattere di immediata afflittività, che già nel codice previgente, e molti anni prima dei numerosi "pacchetti sicurezza" che si sono succeduti nel corso dell'ultimo decennio, fece dire a Giandomenico Pisapia, uno dei padri della procedura moderna e del nuovo codice di rito, che "ogni volta in cui il sacrificio della libertà viene imposto non già da fattori in concreto operanti, ma in nome di astratte esigenze valutate con assoluto automatismo, riaffiora quella irrazionale equazione fra gravità dell'accusa e carcerazione **preventiva**".<sup>3</sup>

In sintesi, deve osservarsi che l'esigenza di cui alla lett.a) dell'art.274 c.p.p., nella sua pretesa (ingenua, quasi fosse possibile isolare l'indagato dal resto del mondo) di tutelare le indagini in relazione a situazioni di concreto e attuale pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova, non può derivare dal contegno taciturno dell'inquisito, per effetto della modifica intervenuta sul punto con l'art.3, comma I, legge n.332/1995. La Legge di riforma, di cui il legislatore "post Tangentopoli" avvertì l'esigenza per porre un argine a provvedimenti custodiali motivati da scelte difensive della persona sottoposta a indagini, e dunque impedire che la prigionie diventasse "arnese *ad eruendam veritatem*";<sup>4</sup> non pare aver definitivamente impedito il fenomeno, costituendo esperienza frequente quella di provvedimenti a tutt'oggi basati sul ritenuto pericolo di inquinamento delle prove, a fronte di legittime scelte difensive, normativamente previste dall'art.64, comma III, lett.b), c.p.p.

Quanto alla custodia cautelare per impedire il concreto pericolo che l'imputato si dia alla fuga (ipotesi praticamente prevalente su quella parimenti prevista dalla lett.b dell'art.274, "quando l'imputato si è dato alla fuga"), questa esigenza dovrebbe essere tutelata con strumenti diversi, in ossequio al disposto di cui all'art.275, comma III, c.p.p., poiché essa non può essere giustificata con la

<sup>2</sup> M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigionie*, Einaudi, 1976, p. 46.

<sup>3</sup> G. Pisapia, *Compendio di procedura Penale*, Quarta Edizione, Cedam, 1985, p. 260.

<sup>4</sup> F. Cordero, *Procedura Penale*, Settima Edizione, Giuffrè, 2003, p. 482.

necessità di avere la disponibilità dell'imputato ai fini del processo, tanto più in un sistema che, come il nostro, prevede l'assurdo del procedimento *in absentia* agli irreperibili.

L'esigenza cautelare di cui alla lett.c) della norma citata, infine, come già si è accennato, è quella che più frequentemente si presta a fondamento della misura nella sua applicazione pratica; la gravità del fatto, che pur dovrebbe essere valutata in uno con la personalità dell'indagato/imputato, costituisce elemento di giustificazione primario del provvedimento adottato quale supposto strumento di tutela della **collettività**.<sup>5</sup> La medesima pretesa di tutela si avverte tuttavia anche nei provvedimenti adottati per "la tentazione di rispondere all'allarme sociale suscitato dalla microcriminalità legata al consumo di droghe e/o alle attività illecite dell'immigrazione irregolare" (recentemente "censurata" dalla Corte di Giustizia, con la sentenza resa il 28 aprile 2011), ma fatalmente essa "è destinata ad alimentare la spirale dell'insicurezza, a rispondere ad un panico di natura prevalentemente simbolica con un uso altrettanto simbolico, e dunque inefficace, del controllo **penale**".<sup>6</sup>

### Specificità interne

Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha ulteriormente inasprito il quadro normativo relativo alle misure cautelari. Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'intervento operato con la legge n.128/2001 (art.4) sull'art.278 c.p.p., disposizione che fissa i criteri di calcolo ai fini della determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari, nonché, con la stessa legge (art.5), al divieto introdotto con l'art.284, comma V bis, c.p.p. di concessione degli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per il reato di evasione (la cui pena è stata draconianamente inasprita con la legge 199 del 2010, alimentando così un circolo vizioso custodia/sanzione) nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede.

Ancora, sempre con legge n.128 del 2001 si è intervenuti sull'art.275 c.p.p., creando un regime di più ampia applicabilità delle misure cautelari in caso di condanna, pur senza vanificare il principio stabilito dall'art.27 comma II della Costituzione. A tal proposito, se è vero che le norme in materia di misure cautelari sono state riservate nell'applicazione pratica alla fase delle indagini preliminari, la modifica ha perfino previsto il potere del giudice, di applicare *ex officio* una misura cautelare (anche carceraria), in deroga al principio generale di cui all'art.291 c.p.p., e ciò financo nel caso in cui l'imputato, condannato in appello, fosse stato assolto con la sentenza di primo grado.

A seguire, senza pretesa di essere esaustivi, devono rammentarsi i plurimi interventi concernenti i presupposti dell'arresto durante o in occasione di manifestazioni sportive, la c.d. legge (ex) Cirielli (assurta a simbolo di una vera e propria visione classista del processo, e fortemente ispirata alla logica del diritto penale del nemico) e, più recentemente la legge n.125/2008, che ha, tra l'altro, novellato il giudizio immediato, introducendo il c.d. "immediato cautelare", che abbandonando il primigenio criterio della "evidenza della prova" ha concretamente limitato la possibilità di attività difensiva nei confronti dell'imputato detenuto, e ha reso impossibile, di fatto, interloquire con il giudice prima della celebrazione del giudizio dibattimentale, creando un'artificiosa e

<sup>5</sup> Cfr. Cass. Sez.II, 11.3.2010 – 18.3.2010, n.10693 "ai fini dell'apprezzamento dell'esigenza cautelare costituita dal pericolo di consumazione di reati della stessa indole, prevista dall'art.274 lett.c c.p.p., la pericolosità sociale dell'indagato deve risultare congiuntamente dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla sua personalità".

<sup>6</sup> M. Bouchard, *Le risposte possibili alla criminalità diffusa*, in *Storia d'Italia*, annali 12, La Criminalità, Einaudi, 1997, p. 1038.

perniciosa sovrapposizione tra “cautelare e merito”. Ancora, la legge n.38/2009, (che ha introdotto il reato di atti persecutori, di cui all’art.612 bis c.p.), e il successivo “pacchetto sicurezza” di cui alla legge n.94/2009, volta al contrasto di “un diffuso sentimento di insicurezza collettiva”, secondo l’obiettivo proclamato dalla maggioranza parlamentare. Infine, il 30 marzo 2011 il Senato della Repubblica ha approvato in via definitiva il ddl N.2568 sulle detenute madri, prevedendo che (art.1) quando imputati siano donna incinta o madre di prole non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

L’innalzamento del limite d’età del minore (da tre a sei anni), con il perdurante richiamo a “esigenze cautelari di eccezionale rilevanza”, non meglio specificate, rischia dunque di consentire l’applicazione della misura anche nelle ipotesi oggi introdotte, soprattutto nei confronti dei soggetti appartenenti a fasce più deboli, con la paradossale conseguenza di vedere detenuti bimbi sino ai sei anni d’età.

Con l’introduzione dell’art.285 bis c.p.p., ancora, è consentito al giudice (che non è obbligato in tal senso) disporre la misura cautelare (in presenza delle esigenze sopra indicate) presso un istituto in custodia attenuate per madri (Icam); tuttavia, com’è noto, oggi è presente e operativa in Italia una sola struttura del genere, l’Icam di Milano, mentre la legge approvata rinvia sul punto “a far data dalla completa attuazione del piano straordinario penitenziario, e comunque a decorrere dal 1° gennaio 2014”.

Di nessuna applicazione pratica, invece (tanto da avere comportato un esposto alla Corte dei conti in data 17.04.2011 da parte de Il Carcere possibile onlus, per il perdurante spreco di una impressionante quantità di denaro pubblico), l’introduzione nell’ordinamento del c.d. “braccialetto elettronico”, previsto dall’art.275 bis c.p.p., introdotto dalla legge n.4/2001.

## **Comparazioni**

Il più evidente iato tra la situazione italiana e quella di altri stati, membri del Consiglio d’Europa, emerge dalle informazioni raccolte nel progetto SPACE. Creato dal Consiglio d’Europa nel 1983, il progetto SPACE I (Statistiques Penales Annuelles du Conseil de l’Europe) fornisce dati comparabili sulle popolazioni degli istituti di pena in tutti gli stati membri del Consiglio d’Europa. È tuttavia necessario premettere che i confronti transnazionali dei tassi di popolazione carceraria devono essere condotti con cautela, in quanto le categorie incluse nel numero totale dei detenuti variano da stato a stato.

I dati più recenti si riferiscono alla situazione al 1 settembre 2009. In base ai dati forniti dal Dap, al 30 giugno 2011 la percentuale di detenuti in custodia cautelare presenti in Italia (comprendente anche i cittadini stranieri) è pari al 42,2% del totale; a tal proposito, tuttavia, i dati europei al 1 settembre 2009 assegnavano all’Italia la percentuale del 50,7%, a fronte di una media europea del 24,8%! Fermo il decorso del tempo tra la rilevazione europea e quella domestica, e ribadita la particolare prudenza nel raffronto tra dati relativi a stati con ordinamenti diversi dal nostro, risulta comunque un divario di quasi il doppio tra il dato europeo e quello italiano.

## Gli interventi della Consulta (e giurisprudenza di merito)

### Una storia

S. I. è un cittadino marocchino, incensurato, regolare, commerciante ambulante, con moglie e figlio piccolo in Marocco, come spesso capita.

Il 17 ottobre 2009 viene arrestato con l'accusa di violenza sessuale su minore, per avere avuto due rapporti completi e violenti con una ragazzina vicina di casa.

All'interrogatorio di garanzia S.I. risponde, parla per ore, si dispera, respinge ogni accusa, fornisce un alibi. Il giudice, tuttavia, osserva che "in ordine alle esigenze cautelari aventi ad oggetto la possibile reiterazione di condotte criminose della stessa o di specie diversa da parte dell'indagato si impone l'adozione della misura, che non potrà essere diversa dalla custodia in carcere richiesta dal PM, alla luce della modifica legislativa".

S.I. non si arrende, e all'esito di indagini difensive ottiene la sostituzione della misura con quella degli arresti domiciliari, poiché il Gip ritiene l'ipotesi di minore gravità, che non impone la misura massima; è un escamotage, il fatto denunciato è gravissimo, ma il quadro indiziario non regge! Il 9 novembre S.I. torna in libertà.

Il 15 luglio 2010 il Pubblico Ministero chiede l'archiviazione osservando che "il contenuto delle prove dichiarative prodotte dalla difesa varrebbero ulteriormente a smentire la ricostruzione dei fatti proposta in sede di incidente probatorio... appare verosimile l'eventualità che la giovane abbia subito un processo di autosuggestione, arrivando dapprima a confondere una propria fantasia con la realtà dei fatti, e poi a convincersi pervicacemente di tale realtà fantastica".

Il 30 dicembre 2010 il Gip dispone l'archiviazione, ma S.I. non c'è più; ha lasciato l'Italia appena ha potuto, e in seguito a quanto capitatogli ha subito un gravissimo esaurimento nervoso. Oggi si sta curando nel suo paese di origine.

Con legge n.38/2009, (e successivamente con legge n.94/2009), il legislatore ha ulteriormente ampliato il catalogo di delitti per i quali è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, intervenendo, *more solito*, sull'art.275 (comma III) c.p.p.

Con sentenza n.265 del 21 luglio 2010, tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di questo periodo della norma citata nella parte in cui, nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600 bis, primo comma, 609 bis e 609 quater del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

L'assetto introdotto dal legislatore, e parzialmente emendato dalla Consulta, è fondato su una presunzione di pericolosità difficilmente superabile, implicando una *probatio diabolica* sull'insussistenza delle esigenze cautelari da parte dell'interessato, che finisce col tradursi di fatto in un'anticipazione del trattamento sanzionatorio, dato che l'unico accertamento in positivo contenuto nel provvedimento cautelare è costituito dalla verifica del *fumus commissi delicti*.

La storia sopra riportata evidenzia praticamente la disfunzionalità di un sistema basato su meccanismi presuntivi sotto il profilo cautelare, tanto più in una materia dove massima si annida la possibilità dell'errore giudiziario, per la delicatezza dei temi trattati.

Come dimostrato dai successivi e recenti interventi della Corte, di cui si dirà sotto, la ratio di tutela introdotta con la riforma dell'art. 275 è destinata a vacillare ulteriormente, poiché la stessa Consulta, chiamata in precedenza a soppesare la congruità rispetto ai principi costituzionali della disciplina vigente nel 1995, ne aveva escluso il contrasto proprio in ragione della "delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso", in considerazione dell'alto "coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva" connaturato a tali reati. Di analogo tenore erano state le pronunce della *Cedu*<sup>7</sup>. Così, meno di un anno dopo, con sentenza n.164 del 9 maggio 2011 la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente sull'art.275 comma III c.p.p., dichiarandone l'incostituzionalità nella parte in cui, nel prevedere che quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art.575 c.p., è applicata la custodia cautelare in carcere, non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Come osservato nei primi commenti, fatto salvo lo sconcerto manifestato da alcuni autorevoli esponenti della maggioranza, si tratta di una sentenza largamente annunciata.

La Consulta, anche in questo caso, ha ricordato che l'estrema gravità del delitto in questione non può far velo alla considerazione che esso è molto spesso la conseguenza di una condotta meramente individuale, magari originata da pulsioni occasionali o passionali, insuscetibili di *reductio ad unum*. Restano però sul tappeto, in quanto non ancora investite dall'intervento di apposite sollecitazioni per il vaglio di costituzionalità, le ulteriori ipotesi introdotte dal legislatore (in particolare, violenza sessuale, prostituzione e pornografia minorile, sfuggite alla prima declaratoria sopra commentata), per la stessa frequente occasionalità dei reati commessi e delle caratteristiche soggettive degli ipotetici autori.

In attesa di interventi anche su queste materie, si segnala infine la recentissima sentenza n.231, 19-22 luglio 2011, con la quale la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.275, comma 3, secondo periodo, c.p.p., come modificato dalla legge n.38/2009, sempre nella parte in cui, nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art.74 D.P.R. 309/90, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La sentenza citata costituisce un ulteriore tassello rispetto alle pronunce già citate. La Corte ha ribadito i limiti di legittimità delle misure cautelari, "a fronte dei quali le restrizioni della libertà personale dell'indagato o dell'imputato nel corso del procedimento debbono assumere connotazioni nitidamente differenziate da quelle della pena, irrogabile solo dopo l'accertamento definitivo della responsabilità", ricordando altresì che "i principi costituzionali implicano che la disciplina della materia debba essere ispirata al principio del minore sacrificio necessario". La Corte non ha omes-

<sup>7</sup> Cfr. sent. 6 novembre 2003, *Pantano* contro Italia, e 2 luglio 2009, *Vafiadis* contro Grecia.

so di censurare le ragioni addotte dall'Avvocatura dello stato, ricordando che "il contenimento dell'allarme sociale causato dal reato non può essere annoverato tra le finalità della custodia cautelare, costituendo una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme". La novità della pronuncia (e il rilievo per gli scenari che apre) è data dalla norma scrutinata, di tipo associativo. Appare chiara la tendenza al ritorno alle origini (legge n.332/1995), con superamento della novella del 2009 (definita dalla Corte "un salto di qualità a ritroso"), potendosi prevedere il salvataggio della sola associazione mafiosa tra le previsioni di cui all'art.275 c.p.p. recante previsione assoluta per la scelta della misura.

Nel frattempo però, tutti i giorni, si continua a entrare in carcere, sempre più porta girevole, e al contempo sempre più difficilmente quella porta si apre, come emblematicamente emerge dalle due storie qui di seguito riassunte.

L.A. è incensurato, ha la carta di soggiorno, i suoi tre bambini sono nati in Italia, vanno a scuola; è imprenditore, vive in una casa di sua proprietà. Con l'intervento di un agente sotto copertura viene arrestato all'aeroporto, dopo che i suoi complici sono stati in precedenza arrestati. Lui lo sa, ma decide di tornare in Italia, la sua vita è qui.

Viene condannato a 8 anni di reclusione per la detenzione di 10 kg di hashish. È detenuto da quasi 4 anni, e le numerose richieste di sostituzione della misura non vengono accolte, poiché "la pericolosità sociale non può, allo stato (?) essere adeguatamente contrastata con gli arresti domiciliari, vista la saltuarietà dei controlli cui verrebbe sottoposto l'interessato, alla cui volontà sarebbe rimessa l'osservanza delle prescrizioni impostegli con la misura". È un *refrain*, un disco rotto; ora la pena è diventata esecutiva, ma L.A. la stava già scontando.

E.T. è peruviano, ha precedenti penali, e non ha più il permesso di soggiorno. Prima, faceva il portiere d'albergo.

Viene arrestato il 1 gennaio, all'alba, ancora ubriaco, per resistenza, lesioni (con prognosi di un giorno a carico dell'agente intervenuto) e oltraggio a pubblico ufficiale (nuovamente introdotto con la legge n.94/2009). Processato con rito direttissimo, viene condannato a un anno di reclusione.

E.T. ha problemi di alcol, ma in passato si è volontariamente sottoposto a programma terapeutico per ben diciotto mesi, durante i quali, come documentato, ha partecipato al programma con puntualità e correttezza, mantenendo l'astinenza.

La richiesta di sostituzione della misura coercitiva, imposta dall'art.89 Dpr 309/90 ("ove non ricorrano esigenze cautelari eccezionali, e si sia di fronte alla predisposizione di un programma terapeutico, la revoca o la sostituzione della misura cautelare detentiva in carcere non possono essere *negate*<sup>8</sup>"), viene respinta, poiché il giudice ritiene lapidariamente che "la misura degli arresti domiciliari presuppone una capacità di autocontrollo della quale l'imputato ha dimostrato di non essere dotato".

Della stessa idea il Tribunale della libertà.

Eppure, la Suprema *corte*<sup>9</sup> ha ripetutamente affermato che... "le esigenze cautelari di eccezionale ri-

<sup>8</sup> Cfr. Cass. Sez.IV, 24.8.2000, n.4051.

levanza, della cui sussistenza il Giudice deve dare congrua e logica motivazione, non coincidono con una normale situazione di pericolo, ma si identificano in una esposizione al pericolo dell'interesse di tutela della collettività di consistenza tale da non risultare compensabile rispetto al valore sociale rappresentato dal recupero del soggetto tossicodipendente". Tant'è. La Corte d'appello, con ordinanza coeva alla sentenza emessa, riduce la pena inflitta alla custodia in carcere patita, e scarcerà E.T.

Anche in questo caso, la pena è stata anticipatamente espiata. E.T. può curarsi da solo, lo Stato non si voluto occupare di lui.

### Considerazioni finali

Già nel 1997 Massimo Pavarini affermava che "le norme del diritto penale non solo si applicano selettivamente, rispecchiando i rapporti diseguali esistenti, ma il sistema delle pene esercita anche una funzione attiva di produzione e riproduzione di disuguaglianza... il momento culminante di una costruzione sociale di selezione incomincia ancor prima dell'intervento penale, con la discriminazione scolastica, con l'intervento delle agenzie di controllo della devianza minorile, dell'assistenza sociale, etc... il carcere, come segmento terminale ed essenziale del processo selettivo di produzione e riproduzione delle distanze sociali operato dal sistema della giustizia penale, adempie pertanto la funzione di contenitore della marginalità economica, sociale e culturale".<sup>10</sup>

Sono passati quattordici anni, eppure ancora oggi valgono a monito le osservazioni dell'autore: "a fronte della crisi del modello politico culturale contro il sistema della repressione penale assistiamo al diffondersi di un atteggiamento di indignazione morale, portato a delegare alla sola spada della giustizia la soluzione di ogni problema. Come se ogni conflitto potesse essere risolto nella individuazione di un nemico e nella sua punizione legale, si invocano socialmente e si legittimano istituzionalmente livelli sempre più elevati di penalità. Più penalità come più moralità, è il tragico equivoco di ogni crociata morale contro la criminalità". La questione morale (oggi nuovamente evocata) "è pertanto sfuggita alla sfera della politica, per sublimarsi nell'esercizio simbolico di imputare responsabilità elevando la penalità".<sup>11</sup>

Il 13 luglio 2011 una rete di organizzazioni (Acli, Associazione nazionale giuristi democratici, Antigone, Beati costruttori di pace, Cgil-Fp, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Magistratura democratica, Ristretti orizzonti, Unione camere penali italiane, con adesione di A buon diritto, Arci e Forum droghe), ha presentato un documento con proposte e soluzioni per fronteggiare il sovraffollamento penitenziario.

Nel documento, in apertura, si richiama la necessità di riportare la custodia in carcere alla sua natura di *extrema ratio*, proponendosi l'introduzione di entrate scaglionate in relazione alla capienza.

Il documento non vuol essere una provocazione, ma un programma e uno stimolo. Per la prima volta, e pubblicamente, avvocati e magistrati (da taluno dei quali è perfino arrivato un richiamo all'obiezione di coscienza) concordano sulla necessità di diminuire l'applicazione della misura massima consentita, come previsto dalla legge, disponendola solo quando ogni altra misura risulti inadeguata.

<sup>9</sup>Tra gli altri cfr, Cass. Sez.IV, 16.6.2005, n.34218.

<sup>10</sup> M. Pavarini, *La criminalità punita*, in *Storia d'Italia*, annali 12, op. cit., p. 1030.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Nella stagione dell'emergenza carceraria, proclamata formalmente dal Governo, non è più possibile attendere una soluzione dall'alto. Come fanno gli inglesi, pur con la pioggia e il vento, occorre rimboccarsi le maniche, e non rinunciare a fare le cose.

### Paradigma securitario e nemico interno

Il processo di criminalizzazione dei migranti in Italia incide sugli assetti delle istituzioni della giustizia penale da quasi venti anni, ovvero da quando il nostro paese si è trasformato in paese di immigrazione. Dall'inizio degli anni novanta, i flussi di cittadini non comunitari si sono intensificati a tal punto che l'Italia ha raggiunto la media europea nella percentuale di residenti stranieri sul totale della popolazione.

Nel medesimo periodo si sono affermate le condizioni per un compiuto dispiegamento del paradigma securitario, che qui intendiamo come insieme di dispositivi e retoriche che hanno realizzato una torsione semantica del concetto di *sicurezza*. Depauperato dalle accezioni inclusive tipiche di un approccio di *welfare*, esso si declina ormai alla stregua di una strategia di protezione dei cittadini dalle minacce che investono la loro integrità fisica e patrimoniale. Tale dispiegamento ha raggiunto il nostro contesto nazionale sulla base di una spinta originata dagli Usa e diffusasi in seguito in Europa e America Latina.<sup>1</sup> I contenuti populistici delle teorie e delle campagne politico-mediatiche incentrate sulla *Zero Tolerance* hanno in effetti dimostrato di possedere un notevole potenziale di contagio e di poter essere utilizzati all'interno di strategie comunicative orientate all'acquisizione del consenso politico.<sup>2</sup> Considerando che queste due tendenze si sono sviluppate contemporaneamente, vorremmo introdurre questo breve contributo rispondendo a una domanda: si tratta di una coincidenza?

Il quadro interpretativo che proponiamo tende a escluderlo. La configurazione italiana del paradigma securitario si regge su un meccanismo integrato di stigmatizzazione che beneficia di connotazioni "etniche" per l'individuazione del *nemico interno*. Non si tratta di una figura che irrompe ora sugli scenari della penalità. Già alla fine del XIX secolo Durkheim, nella sua riflessione sul mantenimento della coesione sociale a fronte dei processi di secolarizzazione e differenziazione, aveva intuito che il diritto penale stava assumendo una cruciale funzione sostitutiva, ripristinando un sistema di *rappresentazioni condivise* indispensabile per sostenere il tono morale della collettività. Una funzione impossibile da svolgere in assenza di una figura da collocare oltre questi confini: il criminale. Da qui l'intuizione relativa alla fondamentale presenza del delinquente stesso nella società, alla sua pregnanza costitutiva dell'ordine sociale. La penalità italiana non costituisce un'eccezione: dal brigante meridionale al plebeo urbano, dal capellone al terrorista, dal mafioso al tossicomane sembra essersi realizzato un costante processo di ridefinizione della figu-

<sup>1</sup> A. De Giorgi, *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, DeriveApprodi, 2000.

<sup>2</sup> A. Sbraccia, La localizzazione dell'insicurezza: osservazioni critiche sulle articolazioni del paradigma securitario, in T.F. Giupponi (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna University Press, 2010, pp. 135-144.

ra del **nemico**.<sup>3</sup> Negli ultimi anni questa dinamica si caratterizza per un tratto peculiare: il nemico è interno per via della sua posizione dentro i confini, ma è straniero. Le nuove emergenze riguardano – con andamento ciclico e rapido fino al parossismo – predatori zingari, magnaccia albanesi, untori maghrebini del contagio da stupefacenti, rapinatori rumeni... Queste rappresentazioni della criminalità paiono reggersi su un sistema di sostegni incrociati. Da un primo punto di vista, le strategie di produzione del nemico interno si avvalgono di attributi di alterità somatica e culturale che amplificano le distanze sociali tra inclusi (autoctoni) e predatori (migranti): le presunte irriducibili diversità diventano risorse per la “mostrificazione” del nemico. Da una seconda prospettiva, l’evoluzione culturalista di un discorso razzista ormai liberato dalle strettoie della biologia trova nella stabilizzazione del nesso tra immigrazione e criminalità un supporto poderoso. L’attitudine predatoria dei migranti va in questo senso a costituire una trama fondamentale delle narrative xenofobiche.

Cercheremo di dimostrare come entrambi questi assunti si basino su pregiudizi, che intendiamo qui come strumenti di catalogazione cognitiva della realtà sociale. Come tutti i pregiudizi, anche questi si sviluppano a partire da *alcuni* elementi *apparentemente* fattuali: gli immigrati costituiscono, in Italia, l’8% circa della popolazione residente e il 37% della popolazione detenuta (tra il 45% e il 50% nelle regioni del centro-nord). Un rapporto di 5 a 1. Quale miglior riscontro? Come è possibile, di fronte a questi dati, parlare di costruzione sociale del nemico interno? Come è possibile ricondurli a un approccio critico che aggredisca gli effetti combinati di prassi e retoriche razziste e repressive?

### Una sovrarappresentazione da interpretare

L’ipotesi che vogliamo qui proporre connette gli elevati livelli di sovrarappresentazione dei migranti nella giustizia penale a specifici elementi di discriminazione. Questi possono tradursi, a un primo livello, in effetti derivanti dalla discrezionalità del legislatore (che a vario titolo penalizza i migranti per via del loro status giuridico) e dalla discrezionalità operativa degli attori del controllo. Tali processi decisionali contribuiscono a definire il quadro dei meccanismi selettivi che caratterizzano la penalità del nostro paese. Sostenere che essi producano una penalizzazione accentuata degli stranieri non significa appiattirsi su una visione assolutoria (empiricamente insostenibile) del coinvolgimento degli stranieri in attività illegali. L’analisi degli adattamenti delinquenziali degli stranieri<sup>4</sup> offre al contrario spunti pregnanti sui rapporti che intercorrono tra i loro quadri motivazionali, le politiche migratorie, l’articolazione e la segmentazione dei mercati del lavoro legale, informale e illegale. In altre parole, non intendiamo operare un ridimensionamento pietistico del contributo degli stranieri all’illegalità. Si tratta di leggerlo evidenziando i tratti specifici dei loro processi di criminalizzazione, che includono il loro posizionamento a fronte delle strutture di opportunità che incontrano nei contesti di immigrazione e, appunto, i rapporti che instaurano con le agenzie del controllo. In questo senso, la produzione di peculiari contenuti normativi di politica criminale e la loro applicazione compongono il quadro che andiamo a definire.

<sup>3</sup> R. Grandi, M. Pavarini, M. Simondi (a cura di), *I segni di Caino. L’immagine della devianza nella comunicazione di massa*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1985.

<sup>4</sup> A. Sbraccia, *Migranti tra mobilità e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione*, FrancoAngeli, 2007.

## Controllo e discriminazione

A fronte di una relativa stabilità nel complesso dei delitti, la crescita percentuale degli stranieri sul totale dei denunciati sembra connettersi all'incremento del rapporto tra soggetti individuati come responsabili e comportamenti illegali. Si vedano in proposito i dati (nostra elaborazione su fonti Istat) qui sotto, prestando particolare attenzione (terza colonna) ai delitti che trovano corrispondenza in una persona denunciata: incremento del 6,7% dal 2000 al 2005.

Anno	Totale delitti	Persone denunciate	Percentuale di stranieri
2000	2.544.331	322.699 (12,7%)	18,7%
2003	2.869.330	516.964 (18%)	21,4%
2004	2.954.989	529.184 (17,9%)	20,9%
2005	2.731.129	531.701 (19,4%)	23,3%

Nel 2005, non si registrano particolari effetti di discriminazione nelle prassi di selezione che, sulla base di una denuncia a persona identificata, danno inizio all'azione penale (gli stranieri al 23,7% del totale).

Selezionando le tre tipologie di reato più sanzionate nel totale delle denunce, si osservano le seguenti fluttuazioni, nell'economia complessiva di una tendenza decrescente nei delitti contro la proprietà e di una sostanziale stabilità di quelli contro la legislazione sugli stupefacenti.

Anno	Delitti denunciati	Furti	Rapine	Droghe
2006	2.771.490	1.585.201	50.270	32.306
2008	2.709.888	1.392.544	45.857	34.082

Questi dati non ci consentono di imputare alle prassi di selezione che originano l'azione penale la sovrarappresentazione in questione. Sulla base di recenti lavori di ricerca – analisi documentale di verbali di arresto, osservazioni etnografiche, interviste a rei e operatori di polizia – possiamo però affermare che le prassi propedeutiche alla produzione delle denunce abbiano un carattere fortemente selettivo. Un paio di esempi possono aiutarci a fare **chiarezza**.<sup>5</sup>

Le segnalazioni che preludono a fermi e arresti di minorenni rom per (tentati) furti derivano spesso dalla supposta incongruenza del loro posizionamento nello spazio pubblico: identificati per l'abbigliamento, l'acconciatura e i tratti somatici, essi suscitano sospetto nei cittadini che li vedono passare e chiamano le forze dell'ordine. Non si tratta di negare che alcune di queste segnalazioni trovino poi riscontro nelle circostanze (arresti in flagranza o semiflagranza di reato), ma di considerare come il sospetto – che si riproduce anche in virtù di costruzioni sociali xenofobiche –

<sup>5</sup> F. Quassoli, *Immigrazione uguale criminalità. Rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori di diritto*, in "Rassegna italiana di sociologia", 1999, XL, 1, pp. 43-76; G. Campesi, L. Re, G. Torrente (a cura di), *Dietro le sbarre ed oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan Italia, 2010.ra di), *Dietro le sbarre ed oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan Italia, 2010.

contribuisca in questo caso ad incrementare l'incidenza statistica dei minori rom nel volume complessivo dei dati sui furti (notoriamente dominati dal numero oscuro) operati da minori.

L'enorme mole di arresti per spaccio di droga deriva in gran parte da azioni di pattugliamento che le forze dell'ordine realizzano in specifiche aree urbane dove, in condizioni esasperate di visibilità sociale e concorrenza, si realizza lo spaccio di strada.<sup>6</sup> In questi contesti, soprattutto nel centro-nord, il processo di sostituzione tra venditori autoctoni e *dealer* stranieri è andato progredendo negli ultimi vent'anni. Come è noto, tuttavia, il mercato della droga e le modalità di scambio che lo caratterizzano si articolano in circuiti paralleli. Concentrando l'azione di controllo sui più esposti nello spazio pubblico, si opera una selezione destinata a incrementare l'incidenza statistica degli stranieri tra i denunciati per spaccio. Ancora, non intendiamo disconoscere il coinvolgimento degli stranieri nel mercato delle droghe, bensì sostenere che attività di indagine dirette verso altri circuiti (più protetti) di questa economia produrrebbero un riscontro statistico differente sulla composizione "etnica" di chi vi lavora.

### Giudizio e discriminazione

Sul volume complessivo di condanne per delitto, i dati dell'Istat segnalano un incremento recente della quota di stranieri (19,1% nel 2000; 21,4% nel 2003; 26,4% nel 2006) a fronte di un calo del totale dei condannati (308.300 nel 2000, 198.263 nel 2006). Quest'ultimo dato è significativo poiché di fatto smentisce l'ipotesi di un aumento della criminalità in termini assoluti e anche di una correlazione tra l'aumento dei cittadini stranieri e quello dei delitti: considerando che la quota di immigrati sulla popolazione è cresciuta di almeno 1\4 nei sei anni che prendiamo in considerazione, si osserva infatti che nel 2000 gli stranieri condannati sono 58.829, mentre sono 52.015 nel 2006. Prendendo a riferimento il 26,4% di migranti tra i condannati del 2006, l'incidenza degli stranieri risulta notevolmente ridotta per i reati contro la persona (13,1% degli omicidi volontari, 15,7% delle lesioni dolose, 11,3% violenze private e minacce). Nonostante gli allarmismi mediatici, anche la quota di violenze sessuali da loro agite risulta sotto la media (24,3%). A conferma dell'entità relativamente meno seria delle condotte delinquenziali degli stranieri, le fonti Istat riferiscono che nel 2006 il 16,1% di queste ha incontrato come sanzione una multa e il 65,2% una condanna alla detenzione non superiore a un anno. Gli effetti di sovrarappresentazione si misurano invece nei reati più comuni contro la proprietà (35,6% dei furti, 30,1% delle rapine, 29,3% delle ricettazioni) e risultano più accentuati nel caso delle violazioni della legge sugli stupefacenti (36,1%) e dei conflitti con la forza pubblica (33,1%). In particolare è interessante osservare come il contrasto penale alle violazioni della normativa sulle droghe, a fronte del dato relativamente contenuto delle denunce sopra esaminato, sia fondamentale per comprendere il fenomeno in questione. Il quoziente di criminalità (che misura i delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sulla base di 100.000 residenti) sui reati per droga è piuttosto basso, ma in netta crescita (47,7 nel 2000, 57,8 nel 2003, 60,2 nel 2005). Se ne deduce che tali reati sono perseguiti più sistematicamente (negli ultimi anni anche in virtù della c.d. Fini-Giovanardi) ma soprattutto che sono sanzionati con maggiore severità. Tanto che, tra le tipologie di reato che producono detenzione, le violazioni della legislazione sugli stupefacenti registrano nel triennio 2008-2010 l'incremento numerico relativo più significativo (da 23.505 a 28.199).

<sup>6</sup> F. Vianello (a cura di), *Ai margini della città. Forme del controllo e risorse sociali nel nuovo ghetto*, Carocci, 2006.

I dati disponibili sulle presenze in carcere sono gli indicatori più precisi dell'effetto di sovrarappresentazione. Il 36,3% della popolazione detenuta è composto da stranieri, con una tendenza alla crescita che continua ininterrotta dagli anni novanta. Si confermano anche le notevoli differenze territoriali: in continuità con gli anni passati, le presenze al 31 maggio 2011 indicano una presenza straniera nelle carceri del centro-nord (Lazio e Umbria escluse) del 49,9% e del 25,1% nelle prigioni del centro-sud e isole che peraltro sono oggetto di trasferimenti di detenuti stranieri dal nord. I dati sui flussi in ingresso in carcere dalla libertà risultano ancora più sbilanciati. Nel 2010 il 44% è coperto da stranieri (2009: 45%; 2007: 48,5; 2005: 45,2%; 2002: 37,1%; 1999: 33,4%; 1995: 26,8%; 1992: 16,8%). Questi numeri indicano in particolare come il *turn over* di detenuti stranieri sia più elevato di quello degli autoctoni in virtù di condanne meno pesanti (la media è fortemente abbassata dalle violazioni della legge sull'immigrazione) e, probabilmente, di un controllo poliziale selettivamente orientato sugli stranieri sul territorio.

Prendendo a riferimento la situazione al 30 giugno 2010, la riflessione sulle tipologie di reato che conducono in prevalenza alla detenzione evidenzia ancora una volta la pregnanza della provenienza geografica degli autori di reato.

Tipologia di reato	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
Legge droga	15.468	12.686	54.9%	45.1%	15.6%	33.9%
Legge armi	8.963	833	91.5%	8.5%	9%	2.2%
Vs patrimonio	23.746	8.147	74.5%	25.5%	23.9%	21.8%
Vs persona	15.852	6.758	70.1%	29.9%	16%	10.1%

*Nostra elaborazione su dati del Ministero di Giustizia: le prime due colonne riportano le frequenze, la terza e la quarta le percentuali relative alle tipologie di reato, la quinta e la sesta la percentuale riferita al gruppo degli autoctoni e degli stranieri. Si consideri naturalmente che la numerosità di ciascuna tipologia di reato non corrisponde a quella dei detenuti, che possono essere in carcere a causa di condotte illegali anche plurime e diversificate.*

Se la sovrarappresentazione si misura confrontando questo dato con quello relativo all'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti in Italia (intorno all'8%), le variabili genere ed età vanno tenute in considerazione, giacché incidono fortemente sulle dinamiche della penalità. Fino ad alcuni anni fa, si poteva sostenere che la prevalenza maschile nei flussi incidesse in questo campo poiché le femmine incorrono molto meno spesso in questa sanzione. Nell'ultimo periodo abbiamo però assistito a un processo di femminilizzazione dei flussi che ha riequilibrato la dimensione di genere senza incidere sulle percentuali carcerarie, che anzi sono cresciute. Discorso simile si può fare per l'età, dal momento che la popolazione immigrata, dopo un ventennio di flussi consistenti in ingresso, comincia a invecchiare e quindi a concentrarsi di meno nelle coorti (20\30 anni) maggiormente esposte ai rischi di criminalizzazione.

Per quanto riguarda la provenienza, l'ultimo decennio si è caratterizzato per un progressivo avvicinamento della componente europea (9.396, con prevalenza dei paesi dell'est) a quella africana (12.790, con provenienza maghrebina al 72,7%). I continenti asiatico (1.271) e americano (1.477) danno origine a una minoranza consistente.

Anche l'accentuata presenza straniera nelle strutture penitenziarie appare determinata da alcuni elementi di discriminazione, variamente rapportati ai margini di discrezionalità del legislatore e delle autorità giudiziarie. Il dato sugli stranieri reclusi dopo una condanna definitiva è illuminante giacché nel 2011 risultano al 50,5% (48,4% nel 2010) contro il 58,3% (56,7% nel 2010) degli italiani. Ciò significa che il ricorso alla misura cautelare in carcere è maggiore nel caso di imputati stranieri, nonostante i reati dei quali sono accusati risultino mediamente di minore entità. Analogamente si registra un'attribuzione deficitaria delle misure alternative alla detenzione per i condannati non italiani, nonostante essi si concentrino nelle fasce di residuo-pena che ne consentirebbero l'applicazione.

Questi aspetti paradossali possono essere compresi attraverso una riflessione sui requisiti di affidabilità che possono mutare gli indirizzi della penalità in senso non custodialistico. Tali requisiti sono in prima battuta oggetto di definizioni normative, trasformandosi in veri e propri criteri di accesso alla detenzione domiciliare, alla semilibertà, a un affidamento in prova ai servizi sociali o a un affidamento terapeutico che affronti il problema della tossicodipendenza di circa 1\3 dei detenuti (italiani e non). A un secondo livello essi sono però oggetto di valutazioni discrezionali dei giudici. Recenti **ricerche**<sup>7</sup> hanno dimostrato come tali decisioni siano orientate da elementi di senso comune che non reggono di fronte alle più scontate osservazioni socio-economiche sulla realtà italiana. Ad esempio, i dispositivi di sentenza relativi a rei stranieri risultano spesso incentrati su una visione diagnostica e prognostica priva di valore sociologico: siccome, privo di permesso di soggiorno, l'imputato straniero non può lavorare regolarmente, per sopravvivere avrà dovuto e dovrà inserirsi nei circuiti dell'illegalità e non potrà assicurare alcun requisito di affidabilità (reti parentali, stabilità abitativa...). Le economie informali (lavoro in nero) che corrispondono secondo stime istituzionali al 25% del Pil italiano escono in questo modo dai quadri cognitivi degli apparati giudiziari, così come le pratiche del subaffitto e delle convivenze che non possono essere registrate. Gli effetti di discriminazione assumono così contenuti davvero paradossali, forzando la realtà dei rapporti produttivi e sociali all'interno di una cornice legislativa a sua volta discriminatoria e incapace di regolare effettivamente le dinamiche legate alle presenze straniere sul territorio. Di fronte a simili evidenze può farsi strada l'ipotesi di forme regolative che, al di là dei contenuti espliciti delle leggi, si incardinano in una strategia di subordinazione connessa alle declinazioni correnti della politica criminale **italiana**.<sup>8</sup>

### Politica criminale e saturazione del penitenziario multietnico

Il processo di criminalizzazione dei migranti, seguendo la prospettiva fin qui delineata, va inteso come effetto di un dispositivo integrato di politica criminale. Se il concetto di dispositivo rimanda agli orientamenti culturali, alle rappresentazioni di senso comune e alle retoriche mediatiche che lo sostengono, esso si dispiega poi attraverso formulazioni legislative e pratiche operative che producono effetti diretti sul sistema di giustizia e sul penitenziario. Per quanto riguarda la produzione legislativa il nostro sguardo non può tuttavia concentrarsi unicamente sulle articolazioni penalistiche. L'istituzione dell'aggravante specifica relativa all'assenza di permesso di soggiorno per chi commette un reato, le conseguenze penali del mancato rispetto di un decreto di espulsione e il tentativo, recente-

<sup>7</sup> G. Mosconi, D. Padovan (a cura di), *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, L'Harmattan Italia, 2005.

<sup>8</sup> D. Melossi, *Il diritto della canaglia. Teoria del ciclo, migrazioni e diritto*, in "Studi sulla questione criminale", 2010, V, 2, pp. 51-74.

mente naufragato, di inserire nel codice penale il reato di immigrazione clandestina non completano il quadro delle influenze legislative su questi processi. Piuttosto possiamo riferirci a un espansionismo del penale che si traduce nell'aberrazione giuridica (ed etica) degli istituti di detenzione amministrativa (Cpt poi Cie) e negli accordi bilaterali che spostano oltre confine, tra incertezze e miopie (Tunisia, Libia), il filtro detentivo alle migrazioni.

Ancora più rilevanti ci sembrano i contenuti di politica criminale che emergono da corpi normativi formalmente estranei al penale, con particolare riferimento al Testo Unico sull'immigrazione e alle sue evoluzioni. Gli studiosi che si sono occupati di definire le variabili chiave dei processi di criminalizzazione dei **migranti**<sup>9</sup> o, in prospettiva più tradizionale, i fattori causali del comportamento criminale degli **stranieri**<sup>10</sup> hanno dovuto fare i conti con la "clandestinità". Non esistono dati ufficiali in merito, ma le stime più accreditate ci dicono che almeno il 70% dei migranti detenuti in carcere si trovano in posizione di irregolarità giuridica. Proprio costoro, si potrebbe concludere, sono portatori di attitudini criminali più consistenti. Sarebbe errato: questa variabile non discrimina alcunché, poiché almeno l'80% dei migranti con permesso o carta di soggiorno presenti oggi hanno attraversato in Italia un periodo di clandestinità, superato poi in virtù di una sanatoria o degli iperbolici spazi di aggiramento della legge aperti dai cosiddetti decreti-flusso. Soprattutto in seguito alle trasformazioni imposte dalla Bossi-Fini, gli effetti criminogeni del Testo Unico collocano questa legge pienamente all'interno del nostro dispositivo di politica criminale. Soprattutto nell'attuale, drammatico ciclo economico, la subordinazione della regolarità giuridica al mantenimento di un contratto di lavoro precarizza sensibilmente i quadri esistenziali di migliaia di migranti, li esclude dall'accesso alle forme di protezione di *welfare* e preclude loro i sentieri della legalità per quanto attiene alla ricerca di un nuovo lavoro o di un'abitazione. Certo non è possibile escludere che questa cornice normativa si collochi in un quadro strategico più ampio, orientato alla segmentazione etnicizzata della forza lavoro ai gradini più bassi della gerarchia occupazionale e in generale al contenimento del costo del lavoro.

In questa sede dobbiamo però concentrarci sugli effetti che tale dispositivo realizza su un sistema penitenziario afflitto da tassi di sovraffollamento inauditi nell'ultimo decennio, con la fugace eccezione degli effetti decongestionanti dell'indulto del 2006. Come già osservammo alcuni anni fa<sup>11</sup>, la correlazione tra tassi più elevati di sovraffollamento e presenza più consistente di detenuti stranieri risulta pregnante: anche oggi, gli istituti più congestionati sono tendenzialmente quelli dove la percentuale di migranti è più elevata. Si potrebbe pertanto affermare che la maggior parte di questi migranti scontano la pena in condizioni di svantaggio relativo, ovvero sperando i disagi derivanti da un sovraffollamento più acuto. A questa considerazione si ne deve però aggiungere un'altra. A partire dalla metà degli anni novanta, studiosi e addetti ai lavori hanno utilizzato la metafora della comunità multietnica, quasi che il carcere andasse ad anticipare i nuovi equilibri che le tendenze migratorie e demografiche stanno definendo per la società italiana. Tale metafora risulta in effetti affascinosa e non priva di riscontri fattuali: ad esempio, l'esperienza maturata attraverso le visite dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di **detenzione**<sup>12</sup> ci induce ad affermare che gli operatori del settore peniten-

<sup>9</sup> D. Melossi, *Stato, controllo sociale e devianza*, Bruno Mondadori, 2002.

<sup>10</sup> M. Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Il Mulino, 2008.

<sup>11</sup> A. Sbraccia, *Detenuti stranieri*, in G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, 2004, pp. 168-89.

ziario sono stati tra i primi a maturare competenze di comunicazione interculturale. Il modello di multietnicità più praticato in ambito penitenziario tende però a incrinare quest'immagine, configurando piuttosto un dispositivo di ulteriore segregazione. Si tratta di un aspetto – quello delle cosiddette “sezioni etniche” – particolarmente delicato. La distribuzione dei detenuti ai piani e nelle celle sulla base della provenienza geografica risponde in parte al desiderio degli stessi di condividere gli spazi (angusti) con persone dotate di abitudini e linguaggi simili. Per altro verso, le testimonianze raccolte dai direttori e dagli agenti di polizia penitenziaria rimandano anche a una strategia di contenimento della conflittualità (interetnica) che talvolta metterebbe a repentaglio la sicurezza degli istituti. La dialettica tra questi due criteri giustificativi è **aperta**<sup>13</sup>; le conseguenze nei termini della qualità della vita detentiva sono invece ben delineate. L'etnicizzazione degli spazi corrisponde a una concentrazione degli svantaggi, giacché è rinomato che la presenza in cella di uno o più detenuti che possono contare su risorse economiche e legami sociali più strutturati con l'esterno comporta un effetto benefico sulle condizioni dei compagni. I detenuti dotati di queste caratteristiche sono più spesso autoctoni: le visite alle prigioni dove il criterio delle sezioni etniche è adottato rendono immediatamente percepibile lo scarto qualitativo che deriva da questa distinzione. Vi è inoltre da considerare come nel trattamento delle sindromi di astinenza da stupefacenti i migranti “irregolari” siano oggetto di ulteriore discriminazione, poiché formalmente impossibilitati ad accedere alle cure specialistiche dei SerT. Nel peggiore dei casi, i medici compensano con distribuzione di barbiturici. Nel migliore, aggirano gli ostacoli normativi e offrono comunque trattamenti specifici.

Nonostante questo complesso di meccanismi distintivi e discriminatori abbia probabilmente frenato l'acquisizione di consapevolezza e la condivisione di conoscenze e strategie di resistenza tra i reclusi di diversa provenienza, la sedimentazione delle esperienze di detenzione sembra aver prodotto conseguenze interessanti per gli stranieri e per il complesso di attori che interagiscono nell'universo penitenziario. Ancora sulla base delle attività dell'Osservatorio, ci sentiamo ad esempio di sostenere che l'atteggiamento degli operatori (polizia, educatori, medici, direttori) verso i reclusi immigrati risulta mediamente più aperto. L'acquisizione da parte di questi ultimi di competenze linguistiche (favorita dall'impegno degli insegnanti a partire dai corsi di alfabetizzazione) e di strumenti cognitivi utili a interpretare le regole non scritte del penitenziario potrebbe in questo senso aver contribuito a migliorare le dinamiche comunicative. Anche in questo campo, i confini tra consapevolezza e istituzionalizzazione sono piuttosto labili, ma l'adesione dei migranti alle forme di protesta contro il degrado istituzionale, i tagli alla spesa e il sovraffollamento sembrano ridefinire le spinte conflittuali in senso dialogico e rivendicativo, con l'auspicio di una diminuzione dell'autolesionismo. Anche la partecipazione alle attività trattamentali e ricreative da parte degli stranieri risulta in questo senso confortante, soprattutto perché i dati disponibili non evidenziano ulteriori meccanismi di discriminazione. A fronte di un costo medio giornaliero

<sup>12</sup> Associazione Antigone, *Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, 2009, IV, 1; Associazione Antigone, *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri: un anno di vita e morte nelle carceri italiane*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, 2010, V, 1.

<sup>13</sup> A. Sbraccia, F. Vianello, *Tensioni e transizioni: uno sguardo sul sistema penitenziario del Veneto*, in Associazione Antigone, *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri: un anno di vita e morte nelle carceri italiane*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, 2010, V, 1.

ro per detenuto che ha subito una contrazione del 15% nel decennio 2001-10, gli stranieri partecipano alle attività (considerate qui nel loro complesso) assorbendone il 41%, quindi in misura leggermente superiore rispetto agli italiani.

Questi segnali positivi provengono tuttavia da un sistema penitenziario che stenta a reggere l'impatto di una politica criminale di stampo repressivo, che – per parola di tanti operatori ascoltati – non riesce a comunicare in modo efficace con l'esecutivo e vive di equilibri parossistici per quanto riguarda le risorse strutturali e di personale, lavorando costantemente fuori soglia. Al di là degli svantaggi specifici della condizione del migrante detenuto, tra i quali annoveriamo le forme di doppia pena che possono innescare un circolo vizioso tra detenzione penale e amministrativa oppure far seguire al carcere un provvedimento di espulsione, tutti i reclusi nelle prigioni italiane si trovano a confrontarsi con una penalità esacerbata e con contenuti crescenti di afflittività. Con riferimento ai processi di criminalizzazione e agli assetti di politica criminale, non resta che chiedersi su quali orizzonti strategici, se ve ne sono di individuabili, questa penalità insista.

## **Repressione penale e droga. Uno studio sull'impatto della legge Fini-Giovanardi a cinque anni dalla sua entrata in vigore | Giovanni Jocteau**

Il presente contributo si propone di verificare l'impatto sul sistema penale dell'attuale disciplina in materia di contrasto alle sostanze stupefacenti alla luce delle statistiche più aggiornate. Come risaputo, in contrapposizione con quanto stabilito dall'iniziativa referendaria del 1993, la legge attualmente in vigore prevede la possibilità di incorrere nella sanzione penale anche per i semplici consumatori. È stata eliminata, infatti, la disposizione che consentiva al giudice una valutazione discrezionale riguardo al possesso per spaccio o per esclusivo consumo: il superamento della bassa soglia quantitativa stabilita dalla legge comporta ora l'automatica presunzione di spaccio e la conseguente irrogazione della sanzione penale. Inoltre, aspetto estremamente controverso e oggetto di polemiche, la legge ha equiparato il regime sanzionatorio per droghe leggere e pesanti.

I principi ispiratori della legge sono dunque individuabili nel maggior rigore nella repressione del consumo e, tramite l'innalzamento da quattro a sei anni del limite di pena per fruire dell'affidamento terapeutico, in un ipotetico maggior ricorso alla cura rispetto piuttosto che al carcere per i condannati.

Nei paragrafi che seguono si procederà a un'analisi dei dati recentemente presentati in Parlamento dal sottosegretario Giovanardi con la Relazione annuale sulle tossicodipendenze.

### **Sostanze sequestrate, operazioni antidroga, segnalazioni e denunce**

Un primo importante indicatore da considerare riguarda i quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrate in rapporto al numero di operazioni antidroga e al numero di persone denunciate e segnalate per violazione del DPR 309/1990. Dai dati presentati nel 2011 nella "Relazione annuale al parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia" emerge come le operazioni antidroga condotte nel 2010 ammontino a 22.064, valore in linea con quelli degli anni successivi all'entrata in vigore della nuova legge. L'alto numero di operazioni antidroga, tuttavia, non è accompagnato da un parallelo aumento delle quantità di sostanze sequestrate che, se si esclude il dato relativo al 2008, si attestano su valori nettamente inferiori rispetto a quelli di inizio decennio.

L'aumento delle operazioni antidroga, correlato a una diminuzione della quantità di sostanze sequestrate, sembra peraltro riconducibile a specifiche scelte politiche nell'attività di contrasto: dall'incrocio dei due dati si nota come i sequestri riguardino quantitativi sempre inferiori di sostanze. Dunque, negli interventi delle forze dell'ordine è riscontrabile negli ultimi anni una tendenza a concentrarsi con maggior severità verso la repressione dei piccoli spacciatori. Una tale dinamica appare altresì confermata alla luce dei dati sul numero di persone denunciate negli ultimi anni.

Tabella 1. Operazioni antidroga e quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrate

Anno	Numero di operazioni	Quantità sequestrate (kg)
2001	21.651	58.445
2002	20.703	52.223
2003	18.494	46.945
2004	18.754	26.463
2005	19.875	31.635
2006	20.774	33.213
2007	22.144	31.947
2008	22.824	47.773
2009	23.187	32.644
2010	22.064	31.011

Fonte: Direzione Centrale dei servizi antidroga, Report dell'attività per l'anno 2010

Se si analizza il *trend* che caratterizza il periodo successivo all'entrata in vigore della legge "Fini-Giovanardi" (dal 2006 in poi), infatti, si nota un costante aumento delle denunce nonostante il calo delle quantità di sostanze sequestrate.

Tabella 2. Persone segnalate per violazione dell'art. 75 e persone denunciate all'Autorità giudiziaria

Anno	Persone segnalate per violazione art. 75*	Persone denunciate all'Autorità giudiziaria (art. 73**)
2004	50.923	31.484
2005	51.745	31.607
2006	50.945	33.126
2007	n.d.	35.446
2008	n.d.	35.404
2009	n.d.	36.277
2010	n.d.	39.053

Fonte: Direzione Centrale dei servizi antidroga: report dell'attività per l'anno 2010

\*L'art. 75 prevede la segnalazione al prefetto e la conseguente possibilità di irrogazione della sanzione amministrativa nel caso di detenzione, acquisto, importazione o esportazione di quantità di sostanza al di sotto del limite per il quale si procede con una denuncia penale.

\*\*L'art. 73, al contrario, riguarda la detenzione di quantitativi superiori a quelli stabiliti dalle tabelle ministeriali (per la quale opera la presunzione di spaccio), la produzione e la vendita, e prevede l'irrogazione di una sanzione penale.

Da rilevare come i numeri relativi alle segnalazioni *ex art. 75* non risultino commentabili a causa dei ritardi nelle notifiche dei provvedimenti. In proposito, i valori stimati presentano valori assai discordanti tra le relazioni presentate al Parlamento nel 2010 e nel 2011. Se nel 2010 gli indicatori sembravano testimoniare una tendenza all'aumento delle segnalazioni, nel 2011 il *trend* risulta opposto. Si è dunque scelto di non commentare il dato a causa della sua scarsa attendibilità.

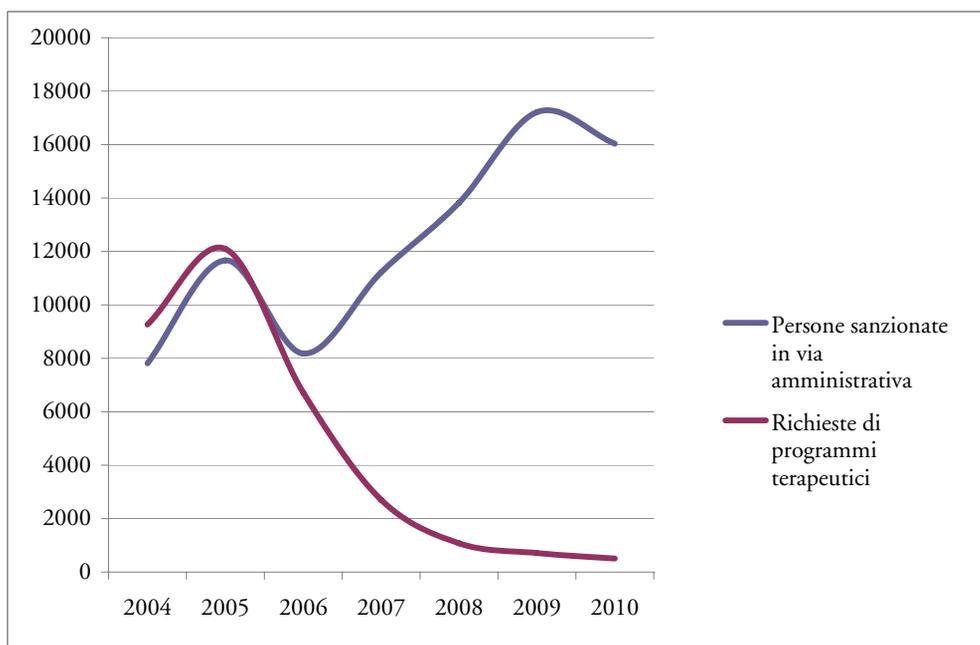
Interessanti indicazioni emergono, invece, se si considera il tipo di sostanza sequestrata ai 31.550 segnalati per violazione dell'art. 75 cui nel corso dell'anno 2010 era già stato notificato il provvedimento: la stragrande maggioranza delle segnalazioni (74,2%) ha riguardato consumatori di *cannabis*. Emerge dunque come l'attività di contrasto si sia concentrata soprattutto verso una categoria di consumatori meno problematica rispetto alla persone dipendenti da droghe pesanti. Tale constatazione è oltretutto avvalorata da quanto affermato nella relazione al Parlamento, nella quale si sostiene, pur senza fornire riscontri numerici, che la maggior parte dei fermati per violazione dell'art. 75 possono considerarsi consumatori occasionali.

Riguardo invece alle conseguenze dei fermi effettuati dalla polizia (che possono anche riguardare persone segnalate prima del 2010), l'ultima relazione al Parlamento riporta come per 16.030 persone sia conseguita l'irrogazione di una sanzione amministrativa, mentre non è fornito il dato relativo al numero di persone il cui procedimento è terminato con un esclusivo invito formale ad astenersi dalla riassunzione di stupefacenti.

Se si considera poi in una prospettiva storica il dato, si può notare come a tale numero si sia arrivati attraverso un percorso di crescita incredibilmente rapido: le segnalazioni relative al 2006, appena quattro anni prima, ammontavano a circa 8.000, ovvero meno della metà.

Altra decisa inversione di tendenza riguarda, infine, la percentuale di soggetti sanzionati per via amministrativa che hanno intrapreso percorsi terapeutici (Grafico 1). Alla nuova disciplina è conseguito, infatti, un crollo verticale di richieste di trattamento, che nel 2010 sono state appena 507, e hanno riguardato appena il 3,2% dei sanzionati. Il fenomeno è, peraltro, facilmente comprensibile, poiché la legge Fini-Giovanardi ha abrogato la norma che prevedeva che il provvedimento sanzionatorio venisse sospeso in caso di accettazione di un percorso terapeutico.

Grafico 1. Numero di persone sanzionate in via amministrativa e richieste di programmi terapeutici



Ne consegue che ora le sanzioni devono comunque essere irrogate. Solo successivamente l'interessato viene invitato a svolgere un programma terapeutico o informativo-educativo, che se concluso positivamente dà luogo alla revoca della sanzione.

Tale previsione normativa ha comportato ovviamente che i soggetti segnalati siano meno propensi a seguire il programma.

### Soggetti deferiti all'Autorità Giudiziaria per reati in violazione del DPR 309/1990

Come si è segnalato, nel 2010 le 22.064 operazioni antidroga condotte dalle forze di polizia hanno portato alla denuncia di oltre 39.000 persone per condotte inerenti il traffico, la produzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti, il numero più alto dell'ultimo decennio.

Nella tabella 3 è proposta una suddivisione per nazionalità delle persone denunciate, che per oltre il 69% dei casi sono italiane, percentuale che si assesta su valori sostanzialmente stabili anche riguardo a coloro che, oltre per la violazione dell'art. 73, sono stati denunciati anche per violazione dell'art. 74.<sup>1</sup>

Tabella 3 Denunce nell'anno 2010 ripartite per nazionalità dei soggetti denunciati e articolo di violazione

Nazionalità	Totale denunce art. 73	Ripartizione percentuale per nazionalità
Italiani	27.032	69,30%
Stranieri	12.006	30,70%
	<i>di cui anche per art. 74</i>	
Italiani	2.795	68,70%
Stranieri	1.273	31,30%

Fonte *Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, anno 2011 (dati relativi al 2010)*

La constatazione che gli extracomunitari costituiscono oltre il 30% dell'universo dei denunciati dimostra come essi siano fortemente sovrarappresentati, soprattutto in considerazione del fatto che essi, secondo una recente stima, non arrivano a costituire nemmeno l'8% della popolazione presente sul territorio italiano.<sup>2</sup> Emerge, dunque, per gli stranieri, un'evidente maggior frequenza statistica nella possibilità di subire una denuncia per violazione della normativa sugli stupefacenti. Questa dinamica, più che a una spiegazione univoca, sembra riconducibile ad alcuni fattori concorrenti tra loro. Se da un lato, infatti, sembra innegabile che lo spaccio per strada, soprattutto nei grandi centri urbani, sia un'attività principalmente esercitata da extracomunitari, dall'altro è inconfutabile il fatto che le forze dell'ordine concentrino la loro attività di controllo soprattutto verso tale categoria di cittadini.

Il numero estremamente contenuto di persone denunciate anche per violazione dell'art. 74, ovvero le condotte più gravi previste dalla legge, conferma ulteriormente come le operazioni antidro-

<sup>1</sup> L'art. 74 prevede l'ipotesi di associazione per delinquere finalizzata allo spaccio, al traffico e alla produzione di sostanze stupefacenti.

<sup>2</sup> Il dato si basa su una stima presente nel rapporto del 2010 della Caritas.

ga della polizia riguardino soprattutto i piccoli spacciatori, se non addirittura semplici consumatori colti in possesso di quantitativi di sostanza superiori a quelli previsti dalla legge per il solo provvedimento amministrativo. Interessante, poi, analizzare i provvedimenti seguiti alle denunce.

Tabella 4 *Provvedimenti conseguenti alle denunce.*

<b>Arresto</b>	29.076	74,50%
<b>Stato di libertà o irreperibilità</b>	9.977	25,50%

Fonte: *Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, anno 2011 (dati relativi al 2010)*

Le rilevazioni statistiche del Ministero, riportate nella tabella 4, illustrano come per quasi il 75% dei denunciati è conseguito il provvedimento di arresto. Lo stesso dato ripartito per nazionalità dimostra, tuttavia, una maggior propensione ad arrestare gli stranieri

Tabella 5 *Frequenza dei provvedimenti di arresto nel 2010 per italiani e stranieri denunciati per violazione del DPR 309/1990*

<b>Italiani</b>	70,40%
<b>Stranieri</b>	83,50%

Fonte *Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, anno 2011 (dati relativi al 2010)*

Tale dinamica, peraltro, pare almeno in parte discendere dal fatto che, a parità di reato commesso, gli extracomunitari sono trattenuti in un maggior numero di casi poiché, se irregolari, non dispongono di un domicilio e non sono in grado di fornire documenti che attestino con certezza le loro generalità, e pertanto tendono a essere immediatamente arrestati per la maggior difficoltà di essere successivamente rintracciati.

### **Ingressi in carcere per condotte in violazione della normativa sugli stupefacenti**

Altro importante metro di giudizio per verificare l'impatto dell'operato del sistema del controllo penale consiste nel considerare quante persone hanno fatto ingresso in carcere in conseguenza di reati in violazione della disciplina sugli stupefacenti.

Come dai dati sulle denunce, anche dalle statistiche sugli ingressi in carcere per violazione della legge sugli stupefacenti si evince una considerevole crescita di soggetti coinvolti.

Tabella 6. *Ingressi in carcere per violazione della normativa sugli stupefacenti*

Anno	Totale ingressi nell'anno	Ingressi per violazione normativa sugli stupefacenti	Percentuale sul totale degli ingressi
2003	81.790	21.756	26,60%
2004	82.275	21.392	26,00%
2005	89.887	25.921	28,80%
2006	90.714	25.399	27,90%
2007	90.441	26.985	29,80%
2008	92.800	28.865	31,10%
2009	88.066	28.780	32,70%
2010	84.641	26.795	31,70%

Fonte: *Ufficio statistico del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

Come si può notare, l'aumento di ingressi è un fenomeno generale che caratterizza gli ultimi anni, e non riguarda solo gli arrestati per condotte droga-correlate.

Nella tabella 7 si propone un'analisi più dettagliata sulle caratteristiche dei soggetti entrati in carcere per violazione della legge sugli stupefacenti nel 2010. Gli ingressi hanno riguardato per il 60,3% dei casi italiani e per il restante 39,7% stranieri.

Dei quasi 26.000 arrestati per violazione dell'art. 73 poco più di 4.000 (circa un settimo del totale) sono stati imputati anche per gli artt.74 o 80, le condotte più gravi previste dall'ordinamento.<sup>3</sup> Interessante inoltre la rilevazione sulla posizione giuridica degli arrestati, dalla quale emerge un largo ricorso all'istituto della custodia cautelare, basti pensare che oltre il 50% dei detenuti per condotte droga-correlate nel 2010 era in attesa di primo giudizio.

Tabella 7. *Soggetti entrati in carcere per articolo di violazione del DPR 309/1990 e nazionalità*

violazione art. 73 italiani	15.578	60,30%
violazione art. 73 stranieri	10.269	39,70%
di cui anche per violazione art. 74* italiani	1.459	76,70%
di cui anche per violazione art. 74 stranieri	444	23,30%
di cui anche per violazione art. 80** italiani	1.310	63,90%
di cui anche per violazione art. 80 stranieri	740	36,10%

\*L'articolo 74 prevede l'associazione a delinquere finalizzata allo spaccio.

\*\*L'articolo 80 prevede alcune aggravanti delle condotte previste dall'art. 73.

Fonte: *Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, anno 2010 (dati relativi al 2009)*

<sup>3</sup> Ulteriore indicatore che testimonia la sovrarappresentazione di ingressi in carcere per violazioni della normativa di minor gravità: circa il 40% degli entrati sono stati scarcerati nel medesimo anno.

## Popolazione detenuta e tossicodipendenza

Le statistiche sugli ingressi in carcere per reati di droga appena considerate non rispecchiano fedelmente il numero di persone detenute considerate tossicodipendenti. I detenuti con problemi sanitari droga-correlati, infatti, possono entrare in carcere per reati riconducibili al DPR 309/1990, ma anche per altri reati, così come non è detto che gli arrestati per condotte in violazione della disciplina sulla droga siano affetti da dipendenze. I dati sugli arrestati per violazione della legislazione sugli stupefacenti possono quindi discostarsi anche significativamente da quelli relativi ai consumatori in carcere.

Prima di commentare il dato, è tuttavia necessario riflettere sulla definizione di un termine altamente ambiguo quale quello di “tossicodipendente”, che attualmente non è utilizzato in maniera uniforme da parte delle diverse fonti e organizzazioni che trattano le informazioni al riguardo. Chiarire il significato del termine assume rilevanza soprattutto per il fatto che solo i soggetti per i quali sussiste una condizione di dipendenza da sostanze stupefacenti (certificata in base a criteri medici) dovrebbero poter fruire della concessione dell’affidamento in prova in casi particolari. A tal fine, è pertanto necessario considerare come le persone in carcere che in libertà assumevano sostanze stupefacenti possono presentare vari gradi di gravità clinica in base al rapporto con la sostanza consumata, e dovrebbero quindi essere distinte in due gruppi: i detenuti affetti da dipendenza e quelli dediti all’uso di sostanze ma senza dipendenza. Allo stato attuale, tuttavia, i flussi informativi del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria non permettono una precisa distinzione tra le due categorie.

Adottando quindi le dovute cautele, riconducibili alla labilità della definizione di tossicodipendenza, se si considerano le serie storiche relative alle percentuali di consumatori di stupefacenti tra i detenuti, emerge come non si registrino variazioni particolarmente significative negli ultimi **anni**.<sup>4</sup> Tuttavia, convertendo i valori percentuali in numeri assoluti, si può constatare come negli ultimi due anni il numero di detenuti con problemi sanitari droga-correlati abbia raggiunto un picco mai verificatosi, conseguenza del fatto che nel periodo in questione è cresciuto notevolmente il numero di presenze in carcere. Appare dunque evidente come l’innalzamento di due anni del limite di pena per fruire del trattamento esterno previsto dalla normativa in vigore si sia rivelato inefficace rispetto all’intento dichiarato di limitare gli ingressi in carcere, anche a causa delle condanne generalmente medio-basse inflitte ai tossicodipendenti. Il risultato ottenuto è stato quello opposto: l’unico impatto significativo sembra essere stato prodotto dalle leggi più severe per i recidivi e dall’inasprimento delle pene per i reati di droga.

## Tossicodipendenza e misure alternative alla detenzione

Riguardo agli affidamenti in prova per tossicodipendenti, il *trend* conferma l’andamento delle rilevazioni generali sulle misure alternative, che testimoniano come, a un rapido ripopolamento delle strutture penitenziarie dopo l’emanazione del provvedimento di indulto nel 2006, non sia corrisposta una significativa crescita di persone beneficiarie di misure alternative alla detenzione. Infatti, a fronte di quasi 8.000 beneficiari di programmi terapeutici nell’anno precedente all’indulto, nel 2010 i fruitori erano solo 2.526 (tabella 8). Dunque, in coincidenza con il maggior numero di persone con problemi sociosanitari droga-correlati in carcere, gli affidamenti terapeutici sono stati circa un

<sup>4</sup> Le percentuali dell’ultimo decennio registrano valori medi poco superiori o inferiori al 30%. La percentuale del 2010 era del 28,4%.

quarto rispetto al 2005, anno precedente all'indulto e all'emanazione della legge Fini-Giovanardi. Questi dati dimostrano quindi come la nuova legislazione non abbia raggiunto in alcun modo l'obiettivo proclamato di ampliare l'accesso a percorsi terapeutici esterni rispetto alla detenzione. Alcune ulteriori interessanti considerazioni meritano poi i dati sugli affidamenti terapeutici del 2010, analizzati in relazione alla variabile della nazionalità.

Tabella 8. *Beneficiari di affidamenti terapeutici per nazionalità e reato commesso anno 2010*

<b>Totale affidati</b>	2.526
<b>di cui italiani*</b>	2.121 (94,3%)
<b>di cui stranieri*</b>	128 (5,7%)

\* La somma dei beneficiari italiani e stranieri non corrisponde al numero totale dei beneficiari perché per alcuni soggetti non è disponibile il dato relativo alla nazionalità

Fonte: *Relazione annuale al Parlamento sull'uso di sostanze stupefacenti e sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, anno 2011 (dati relativi al 2010)*

Come si può notare, la percentuale di soggetti non italiani fruitori di percorsi di disintossicazione esterni al carcere è molto bassa, in conseguenza del fatto che gli stranieri, in assenza del permesso di soggiorno, incontrano difficoltà insormontabili per accedere alle misure alternative, poiché privi di alcuni requisiti fondamentali per la concessione, quali un'attività lavorativa in regola e un contratto di locazione. Ne consegue che il basso numero di affidati a programmi terapeutici è in gran parte riconducibile a tale fenomeno, dal momento che, a fronte di percentuali tra gli affidati inferiori al 6%, gli stranieri rappresentano almeno il 40% dei soggetti affetti da problemi droga-correlati in carcere.

Un altro dato meritevole di considerazione è quello relativo alla provenienza dallo stato di libertà o dalla detenzione dei soggetti fruitori di affidamenti terapeutici esterni. Come già accennato, la legge n.49/2006 ha eliminato la previsione dell'automatica sospensione dell'ordine di carcerazione in sede processuale per chi proponeva l'istanza di accesso all'affidamento terapeutico. Il legislatore ha motivato l'eliminazione di tale meccanismo sostenendo di voler arginare i casi di richieste inammissibili o esclusivamente strumentali a evitare o a rimandare l'ingresso in carcere. La necessità aggiuntiva di una documentazione completa (contenente già le modalità di svolgimento di un eventuale trattamento esterno, nonché i pareri del SerT, delle forze dell'ordine e delle comunità) ha però avuto, in fase applicativa, l'effetto "collaterale" di rendere inevitabile per molti condannati in possesso dei requisiti per accedere all'affidamento il passaggio per il carcere. Basti pensare, al riguardo, che se nel 2005 i beneficiari provenienti dalla detenzione erano il 36% del totale, nel 2010 la proporzione si inverte e le persone in affidamento terapeutico passate dal carcere diventano il 64%, con conseguenze estremamente negative per i fruitori della misura. Come dimostrato da diverse indagini in materia, infatti, la detenzione, specie per i tossicodipendenti, anche se di breve durata, costituisce un'esperienza traumatizzante, le cui conseguenze possono essere di estrema gravità.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Anche su tale argomento interessanti approfondimenti sono presenti nel sito [www.ristrettiorizzonti.it](http://www.ristrettiorizzonti.it).

## Considerazioni finali

La lettura della relazione al Parlamento suggerisce alcune considerazioni di carattere generale. L'impostazione del rapporto presentato dal senatore Giovanardi, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle politiche di contrasto alle tossicodipendenze, nonché coautore della nuova disciplina normativa, suscita infatti diversi interrogativi.

Il dato più eclatante è relativo all'affermazione secondo cui, grazie all'applicazione della nuova normativa, i consumi di sostanze stupefacenti sarebbero calati in media del 50% tra il 2008 e il 2010.<sup>6</sup> Probabilmente, il Dipartimento per le politiche antidroga si è «permesso» una simile operazione autocelebrativa solo perché consapevole che il rapporto sarebbe stato sfogliato da pochi addetti ai lavori, e che i cittadini avrebbero appreso alcuni dati esclusivamente tramite sommarie notizie da giornali e televisioni. La lettura della relazione sembra, in altre parole, avvalorare la tesi secondo cui i promotori della nuova disciplina avrebbero avuto, e continuerebbero ad avere, come principale obiettivo una precisa strategia politico-culturale. In questo senso, piuttosto che perseguire gli scopi dichiarati della riduzione dei consumi tramite una normativa più severa, ma anche maggiormente orientata a favorire il trattamento terapeutico, appare con evidenza come siano state privilegiate altre finalità. La nuova normativa parrebbe cioè perseguire una funzione latente di rassicurazione di un'opinione pubblica spaventata dalla presunta pericolosità sociale dei consumatori di stupefacenti, attraverso l'esibizione e l'esaltazione di risultati privi di riscontro empirico. Riguardo al crollo dei consumi, poi, sorge spontaneo domandarsi quale possa essere lo strumento in grado di misurare un fenomeno complesso come le abitudini di consumo di stupefacenti dell'intera nazione. Con una certa incredulità, si scopre che i dati sono basati su rilevazioni condotte tramite il metodo GPS, consistenti nell'invio di alcune decine di migliaia di questionari e nell'effettuazione di circa tremila telefonate a cittadini selezionati in modo da rappresentare fedelmente la composizione della popolazione.<sup>7</sup> Delle persone interpellate (a cui, come scritto nella relazione dello scorso anno, è stato garantito l'assoluto anonimato [*sic!*]), tuttavia, solo un'esigua minoranza ha accettato di rispondere (circa il 13% secondo le rilevazioni del 2009). Il numero, peraltro, risulta sorprendentemente alto se si considera che i cittadini coinvolti sono stati chiamati a fornire indicazioni sul loro rapporto con l'uso di sostanze stupefacenti tramite lettera spedita dal Ministero e ricevuta presso la propria abitazione, oppure attraverso telefonate a domicilio.

Infine, sorprende l'assoluta assenza di riferimenti relativi a questioni di primaria importanza, quali la sovrarappresentazione di extracomunitari in carcere. Dati che testimoniano come gli stranieri siano meno del 6% degli affidati a programmi terapeutici esterni (mentre rappresentano il 40% dei detenuti con problemi socio-sanitari droga-correlati), sono infatti presentati senza alcun commento, quando, invece, è proprio da dinamiche come queste che dipende l'emergenza tossicodipendenza in carcere.

<sup>6</sup> È da segnalare, tuttavia, come i toni entusiastici, caratteristici della relazione dello scorso anno, appaiano mitigati in quella presentata nel 2011 e relativa al 2010. Se nel 2010 il netto calo dei consumi veniva sbandierato come un dato assodato, nell'ultima Relazione almeno è sollevata qualche perplessità sull'attendibilità scientifica del metodo GPS (illustrato nella prosegua del paragrafo).

<sup>7</sup> I risultati emersi dall'indagine condotta con il metodo GPS sarebbero consolidati da altre indagini, quali l' "Aqua-Drugs" e "AriaDrugs", volte a misurare rispettivamente la percentuale di sostanze psicoattive nelle acque dei purificatori municipali delle principali città italiane e nell'atmosfera. Tuttavia, come sostenuto nella relazione stessa i metodi di rilevazione in questione sono ancora in una fase sperimentale, e i risultati, essendo i primi in assoluto, non passibili di confronto con periodi precedenti.

## Magistratura di sorveglianza e misure alternative. Un'analisi della giurisprudenza di alcuni tribunali | Giovanni Torrente

Una lettura dei flussi relativi al numero di soggetti sottoposti a esecuzione penale negli ultimi anni mostra un dato inequivocabile. Dopo l'indulto del 2006, a fronte dell'immediato incremento della popolazione detenuta, non si è avuto un parallelo aumento nel numero di persone sottoposte a una modalità di esecuzione della pena alternativa al carcere. Se infatti in poco meno di cinque anni la popolazione detenuta è passata dalle 39.000 unità del post indulto alle oltre 67.000 attuali, il numero di soggetti sottoposti a una misura alternativa, scesi a poco più di 5.000 a seguito dell'indulto, ancora oggi non raggiunge le 18.000 unità a fronte delle oltre 23.000 dei mesi precedenti il provvedimento di clemenza.

Le cause di tale scarso ricorso alle misure alternative appaiono molteplici. Larga parte dei commentatori ha individuato nella disciplina ostativa prevista dalla c.d. legge "ex-Cirielli", oltre che nella generale disciplina escludente prevista dalla normativa sull'immigrazione, le cause principali della crisi delle misure alternative. Altri hanno indicato nelle attuali caratteristiche della popolazione detenuta, composta da un sempre più elevato numero di persone straniere prive di documenti e caratterizzate da una profonda esclusione sociale, le ragioni del mancato utilizzo di misure alternative al carcere pensate per un modello di detenuto diverso da quello che oggi affolla i penitenziari italiani. Altri ancora, infine, hanno individuato nella giurisprudenza della magistratura di sorveglianza, e nell'eccessiva prudenza che tale organo avrebbe maturato negli ultimi anni nella concessione dei benefici di legge, la causa principale dello scarso utilizzo delle misure alternative.

Tali approcci, pur individuando problematiche significative che sicuramente hanno un peso nell'ambito dell'esecuzione penale, risentono a mio parere di una scarsa attenzione al fattore localistico. L'esperienza nell'ambito dell'esecuzione penale insegna infatti come, nel sapere dei detenuti, degli avvocati e degli operatori, vi sia la percezione di luoghi dove è più o meno "conveniente" scontare la pena. I fattori che determinano la convenienza o meno di un posto sono svariati: si pensi, ad esempio, alla nota differenza fra carceri punitive e istituti ritenuti invece più aperti. All'interno di tali variabili vi è sicuramente anche la percezione che un tribunale di sorveglianza possa essere più incline rispetto a un altro alla concessione di una misura alternativa. Tale sapere, ovviamente, è impressionistico, culturale, dettato da un senso comune e un'esperienza che caratterizza chi frequenta l'ambito dell'esecuzione penale.

Tradotto in termini socio-giuridici, un differente approccio giurisprudenziale nei confronti della materia delle misure alternative può essere individuato come uno dei tratti costitutivi della *local legal culture* di un ufficio giudiziario. Con tale nozione, come noto, si intende definire la rappresentazione specifica del fenomeno giuridico che matura all'interno di contesti locali da parte di esper-

ti del diritto che operano all'interno di medesime **organizzazioni**.<sup>1</sup> Sulla base di tale definizione, quindi, è possibile affermare come ambiti organizzativi specifici, quali una procura della Repubblica di una grande città, o un tribunale di sorveglianza, presentino tratti culturali specifici che ne indirizzano l'agire.<sup>2</sup> Tali caratteristiche culturali sono ovviamente analizzabili quasi esclusivamente attraverso gli strumenti dell'analisi sociologica di stampo qualitativo.

In questo studio si è cercato di fornire una prima lettura esplorativa dell'atteggiamento giurisprudenziale di alcuni tribunali di sorveglianza in relazione alla concessione di misure alternative alla pena detentiva. Nello specifico, l'analisi ha riguardato i dati statistici raccolti da undici tribunali in relazione ai provvedimenti emessi a seguito di istanza volta alla concessione di misure alternative. In particolare, l'analisi qui proposta riguarda quattro fra le principali misure alternative: l'affidamento in prova ai servizi sociali, l'affidamento ex art. 94 del Dpr 309/90, la detenzione domiciliare e la semilibertà. Per ogni misura sono stati calcolati i tassi di accoglimento, di rigetto e di inammissibilità per ogni tribunale relativamente agli anni 2009 e 2010. Ogni tabella contiene inoltre una voce "Altro", nella quale sono sommate le decisioni di non luogo a procedere, errori materiali, o iscrizioni errate del fascicolo.

Prima di procedere con la lettura dei dati, si ritiene di ringraziare i presidenti dei Tribunali di sorveglianza coinvolti per la collaborazione fornita. Un particolare ringraziamento è dovuto all'Unione delle camere penali italiane – Osservatorio Carcere dalla quale è partito lo stimolo a compiere questa ricerca.

### **Tribunali di Sorveglianza e affidamenti in prova: un quadro a “macchia di leopardo”**

La lettura dei dati forniti dai tribunali di sorveglianza oggetto della ricerca mostra una realtà assai composita che difficilmente si piega a una lettura unitaria.

In materia di affidamento in prova ai servizi sociali (tabella 1) i dati relativi al 2009 mostrano una forbice assai ampia nelle percentuali di accoglimento che va dal tasso minimo del 11,58% di Napoli a quello più elevato di Milano con il 39,43% di istanze accolte. All'interno di tale forbice si segnalano, fra i tribunali con i meno elevati indici di accoglimento, Venezia (14,5%) e Torino (14,43%), mentre, fra quelli con gli indici più elevati, Perugia con il 31,6% di istanze accolte. Occorre inoltre segnalare, fra i motivi di non accoglimento, il 63,75% di istanze rigettate a Venezia, mentre risulta generalmente piuttosto bassa la percentuale di istanze inammissibili.

<sup>1</sup> Per una definizione teorica del concetto, si rimanda a R. Cotterrell, *The Concept of Legal Culture*, in D. Nelken, *Comparing Legal Culture*, Dartmouth, 1997, pp. 13-31.

<sup>2</sup> Cfr. C. Sarzotti, *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Giuffrè, 2007. Per una ricerca esplorativa sulla cultura giuridica della magistratura di sorveglianza nell'ambito specifico degli affidamenti terapeutici, mi permetto invece di rimandare a G. Torrente, *Cultura giuridica della magistratura di sorveglianza e affidamenti terapeutici*, in "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", V, n. 2-3, L'Harmattan Italia, 2010, pp. 202-241.

Tabella 1 *Affidamento in prova ai servizi sociali. Anno 2009*

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	1.060	303 (28,58%)	453 (42,74%)	111 (10,47%)	193 (18,21%)
Genova	911	260 (28,54%)	367 (40,29%)	138 (15,5%)	146 (16,03%)
L'Aquila	474	97 (20,46%)	221 (46,62%)	62 (13,08%)	94 (19,83%)
Milano	2.285	901 (39,43%)	641 (28,05%)	188 (8,23%)	555 (24,29%)
Napoli	2.392	277 (11,58%)	1.211 (50,63%)	301 (12,58%)	603 (25,21%)
Perugia	326	103 (31,6%)	134 (41,10%)	59 (18,10%)	30 (9,2%)
Roma	2.175	474 (21,79%)	1.168 (53,7%)	341 (15,68%)	192 (8,83%)
Torino	2.072	299 (14,43%)	754 (36,39%)	137 (6,61%)	882 (42,57%)
Venezia	1.007	146 (14,5%)	642 (63,75%)	75 (7,45%)	144 (14,3%)

Tabella 2. *Affidamento in prova ai servizi sociali. Anno 2010*

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	1.033	314 (30,4%)	403 (39,01%)	118 (11,42%)	198 (19,17%)
Firenze	1.731	576 (33,28%)	754 (43,56%)	173 (9,99%)	228 (13,17%)
Genova	1.029	322 (31,29%)	426 (41,4%)	114 (11,08%)	167 (16,23%)
L'Aquila	769	248 (32,25%)	311 (40,44%)	104 (13,52%)	106 (13,78%)
Milano	2.556	1.036 (40,53%)	843 (32,98%)	222 (8,69%)	455 (17,8%)
Napoli	2.617	411 (15,71%)	1.376 (52,58%)	336 (12,84%)	494 (18,88%)
Perugia	457	142 (31,07%)	195 (42,67%)	87 (19,04%)	33 (7,22%)
Roma	2.509	594 (23,67%)	1.296 (51,65%)	417 (16,62%)	202 (8,05%)
Taranto	507	129 (25,44%)	275 (54,24%)	23 (4,54%)	80 (15,78%)
Torino	2.345	451 (19,23%)	827 (35,27%)	466 (19,87%)	601 (25,63%)
Venezia	993	187 (18,83%)	533 (53,68%)	86 (8,66%)	187 (18,83%)

Nel 2010 la forbice si restringe solo leggermente. Ancora una volta i vertici del segmento risultano essere Napoli, con solo il 15,71% di istanze accolte, e Milano con il 40,53% di accoglimenti. Anche quest'anno si caratterizzano per una giurisprudenza piuttosto restrittiva sia Torino (19,23% di accoglimenti) che Venezia (18,83%), mentre fra i tribunali con un più elevato tasso di risposte positive compaiono Firenze (di cui non si dispongono i dati per il 2009) e L'Aquila che passa al 32,25% di istanze accolte.

Venezia si conferma tribunale con una elevata percentuale di istanze rigettate (53,68%), affiancata però per quest'anno da Napoli (52,58%), Roma (51,65%) e Taranto (54,24%). La percentuale di istanze inammissibili si conferma ovunque inferiore al 20% con una percentuale minima a Taranto (4,54%).

Il confronto fra il tasso di accoglimenti del 2009 e quello del 2010 (tabella n. 3) mostra una generale tendenza a un incremento nella percentuale di accoglimenti, seppur timido nella maggioranza dei casi. Il dato di L'Aquila in questo senso appare eccessivo rispetto alla media generale e non riconducibile esclusivamente a un mutamento giurisprudenziale in senso favorevole alle istanze presentate. È possibile ipotizzare che tale sensibile incremento si debba inquadrare all'interno di un mutamento nel sistema di raccolta dati non rinvenibile attraverso i dati in nostro possesso.

Tabella 3. *Affidamento in prova ai servizi sociali: confronto 2009-2010*

Tribunale di Sorveglianza	Tasso di Accoglimenti 2009	Tasso di accoglimenti 2010	Variazione
Bologna	28,58%	30,4%	+ 1,82%
Firenze	-	33,28%	-
Genova	28,54%	31,29%	+ 2,75%
L'Aquila	20,46%	32,25%	+ 11,79%
Milano	39,43%	40,53%	+ 1,1%
Napoli	11,58%	15,71%	+ 4,13%
Perugia	31,6%	31,07%	- 0,53%
Roma	21,79%	23,67%	+ 1,88%
Taranto	-	25,44%	-
Torino	14,43%	19,23%	+ 4,8%
Venezia	14,5%	18,83%	+ 4,33%

Per quanto riguarda gli altri tribunali, si segnala come l'incremento più elevato nei tassi di accoglimento si ravvisi nei tre tribunali con la giurisprudenza sino ad allora più prudente in materia di concessione della misura (Torino, Venezia e Napoli), i quali aumentano di più del 4% la percentuale di istanze accolte rispetto all'anno precedente, mantenendosi tuttavia su percentuali ancora di circa la metà inferiori rispetto ai tribunali con tassi di accoglimento più elevati.

L'affidamento terapeutico si afferma come la misura alternativa con le maggiori possibilità di successo, in termini di potenzialità di accoglimento (tabella 4).<sup>3</sup> Significativo, al riguardo, che sette tribunali su nove oggetto dello studio presentino per il 2009 tassi di accoglimento superiori al 30%. In particolare, si segnala come a Milano e a Venezia la percentuale di istanze accolte sfiori il 50%, pari quindi a una istanza ogni due. Per contro, si allarga la forbice con i tribunali caratterizzati da una giurisprudenza più restrittiva. All'ultimo posto, dal punto di vista della percentuale di accoglimenti, si segnala ancora una volta Napoli, con un tasso che scende addirittura al 8,4%, mentre anche L'Aquila si caratterizza per una percentuale di accoglimenti di molto inferiore alla media (16,04%).

Fra i motivi di non accoglimento assume importanza, come ipotizzabile, l'inammissibilità. La materia si caratterizza infatti per la necessaria presenza di certificazioni e pareri da parte dei Ser.T. e delle comunità terapeutiche che, se non presenti, determinano l'inevitabile inammissibilità dell'istanza avanzata. Al riguardo, si segnala come a Napoli il 47,15% dei non accoglimenti sia dovuto all'inammissibilità dell'istanza avanzata.

Tabella 4. *Affidamento al servizio sociale ex art. 94 DPR 309/90. Anno 2009*

Tribunale	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	289	115 (39,79%)	71 (24,57%)	53 (18,34%)	50 (17,3%)
Genova	391	145 (37,08%)	99 (25,32%)	85 (21,74%)	62 (15,86%)
L'Aquila	106	17 (16,04%)	30 (28,3%)	38 (35,85%)	21 (19,81%)
Milano	716	356 (49,72%)	85 (11,87%)	103 (14,39%)	172 (24,02%)
Napoli	369	31 (8,4%)	71 (19,24%)	174 (47,15%)	93 (25,2%)
Perugia	110	43 (39,09%)	19 (17,27%)	35 (31,82%)	13 (11,82%)
Roma	394	140 (35,53%)	104 (26,4%)	113 (28,68%)	37 (9,39%)
Torino	501	182 (36,33%)	87 (17,37%)	57 (11,38%)	175 (34,93%)
Venezia	225	109 (48,44%)	33 (14,67%)	58 (25,78%)	25 (11,11%)

Il trend positivo per la misura rivolta ai tossico e alcol dipendenti si conferma nel 2010 (tabella 5) dove quasi tutti i tribunali mostrano un tasso di accoglimento superiore al 35% con la punta massima di Firenze (51,56%), Milano (57,16%) e Venezia (50,62%), dove più di una su due fra le istanze proposte è stata accolta.

Di fronte a tale generale tendenza favorevole nei confronti della misura, Napoli si conferma per un atteggiamento opposto con solo il 10,79% di accoglimenti. Un po' più elevata, ma anch'essa in controtendenza, appare la percentuale di Taranto, con solo il 29,75% di istanze accolte. Tali dati portano a ipotizzare, seppur con la necessità di ulteriori verifiche, una maggiore difficoltà nell'attuazione della normativa a favore dei tossico e alcol dipendenti nelle regioni del sud Italia. Occorre

<sup>3</sup> Per una disamina delle caratteristiche degli affidamenti terapeutici e delle problematiche connesse si rimanda alla ricerca empirica compiuta da un *team* di università italiane e pubblicata sul recente numero monografico della rivista "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", V, n. 2-3, L'Harmattan Italia, Torino 2010.

tuttavia rilevare come le ragioni del mancato accoglimento appaiano differenti: a Napoli, il motivo principale va infatti individuato nell'inammissibilità dell'istanza (44,47%); a Taranto, la giurisprudenza del tribunale pare invece caratterizzarsi per una maggiore tendenza al rigetto (48,76%).

Tabella. 5. *Affidamento al servizio sociale ex art. 94 DPR 309/90. Anno 2010*

Tribunale	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	322	140 (43,48%)	82 (25,47%)	44 (13,66%)	56 (17,39%)
Firenze	545	281 (51,56%)	164 (30,09%)	47 (8,62%)	53 (9,72%)
Genova	463	162 (34,99%)	119 (25,7%)	109 (23,54%)	73 (15,77%)
L'Aquila	146	61 (41,78%)	27 (18,49%)	40 (27,4%)	18 (12,33%)
Milano	740	423 (57,16%)	100 (13,51%)	112 (15,14%)	105 (14,19%)
Napoli	380	41 (10,79%)	91 (23,95%)	169 (44,47%)	79 (20,79%)
Perugia	138	52 (37,68%)	27 (19,57%)	41 (29,71%)	18 (13,04%)
Roma	412	151 (36,65%)	92 (22,33%)	132 (32,04%)	37 (8,98%)
Taranto	121	36 (29,75%)	59 (48,76%)	3 (2,48%)	23 (19,01%)
Torino	582	258 (44,33%)	78 (13,4%)	113 (19,42%)	133 (22,85%)
Venezia	243	123 (50,62%)	28 (11,52%)	58 (23,87%)	34 (13,99%)

Il confronto tra il 2009 e il 2010 (tabella 6) mostra come pressoché ovunque – con l'eccezione di Napoli – l'affidamento terapeutico si riveli un'istanza con maggiori possibilità di successo rispetto all'affidamento ordinario. In particolare, è curioso rilevare come tribunali quali Venezia o Torino, i quali mostravano una giurisprudenza piuttosto prudente in materia di concessione di affidamenti ordinari, mutino atteggiamento di fronte agli affidamenti terapeutici, con tassi di accoglimento che aumentano di oltre il 25% per Torino e di oltre il 30% per Venezia.

Nel passaggio dal 2009 al 2010 si rileva inoltre un incremento nella concessione della misura presso la grande maggioranza dei tribunali. Se infatti il dato di L'Aquila (+ 25,74%) pone ulteriori interrogativi sul sistema di raccolta dati, l'incremento di Torino (+ 8%) e quello di Milano (+ 7,44%) appaiono come lo specchio di un atteggiamento positivo nei confronti della misura da parte dei tribunali del nord. In controtendenza, invece, appaiono Genova (- 2,09%) e Perugia (-1,41%) con una lieve diminuzione percentuale nell'accoglimento delle istanze.

Tabella 6. *Riepilogo affidamenti anni 2009-2010*

Tribunale	Tasso di accoglimento affidamenti ordinari 2009	Tasso di accoglimento affidamenti ordinari 2010	Variazione 2009-2010	Tasso di accoglimento affidamenti terapeutici 2009	Tasso di accoglimento affidamenti terapeutici 2010	Variazione 2009-2010
Bologna	28,58%	30,4%	+ 1,82%	39,79%	43,48%	+ 3,69%
Genova	28,54%	31,29%	+ 2,75%	37,08%	34,99%	- 2,09%
Firenze	-	33,28%	-	-	51,56%	-
L'Aquila	20,46%	32,25%	+ 11,79%	16,04%	41,78%	+ 25,74%
Milano	39,43%	40,53%	+ 1,1%	49,72%	57,16%	+ 7,44%
Napoli	11,58%	15,71%	+ 4,13%	8,4%	10,79%	+ 2,39%
Perugia	31,6%	31,07%	- 0,53%	39,09%	37,68%	- 1,41%
Roma	21,79%	23,67%	+ 1,88%	35,53%	36,65%	+ 1,12%
Taranto	-	25,44%	-	-	29,75%	-
Torino	14,43%	19,23%	+ 4,8%	36,33%	44,33%	+ 8%
Venezia	14,5%	18,83%	+ 4,33%	48,44%	50,62%	+ 2,18%

### Un atteggiamento prudente nei confronti della detenzione domiciliare e della semilibertà

Se in materia di affidamento in prova i dati forniti appaiono come lo specchio di realtà molto differenti fra i singoli tribunali, l'analisi della giurisprudenza in materia di affidamenti terapeutici mostra una maggiore omogeneità, seppur in direzione restrittiva nei confronti della concessione della misura. Sulla base di tale premessa la percentuale di accoglimenti relativa al 2009 che si evidenzia per il tribunale di Venezia (49,63%) appare in netta controtendenza. Per quanto riguarda gli altri uffici, i dati mostrano una generale tendenza alla prudenza da parte dei tribunali con percentuali di accoglimenti che non superano mai il 25%. In questo contesto, la forbice tra il 14,96% di Napoli e il 25,7% di Roma si rivela meno ampia rispetto a quella rilevata fra gli affidamenti in prova.

Di fronte alle istanze di detenzione domiciliare aumentano invece le decisioni di rigetto. Al riguardo, Bologna si caratterizza per un'elevata percentuale di rigetti (34,85%), mentre la percentuale più elevata di istanze inammissibili è a Perugia (48,45%).

Il livellamento si conferma nel 2010 (tabella 8) dove il tribunale con la percentuale più elevata di accoglimenti (Taranto con il 28,73%) supera di meno di undici punti percentuali quello con il più basso indice di decisioni positive (Bologna con il 17,89%). Curioso è il fatto che Taranto risulta il tribunale con il più elevato tasso di accoglimenti, ma anche quello con il numero maggiore di rigetti (40,18%), essendo molto basso il numero di istanze inammissibili o le decisioni di non luogo a procedere. Al contrario, a Perugia quasi una su due (49,54%) fra le istanze presentate risultano inammissibili.

Tabella n. 7. Detenzione domiciliare ex art. 47 ter. Anno 2009

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Genova	833	177 (21,25%)	163 (19,57%)	204 (24,49%)	289 (34,69%)
L'Aquila	416	90 (21,63%)	127 (30,53%)	91 (21,88%)	108 (25,96%)
Milano	937	119 (12,7%)	130 (13,87%)	161 (17,18%)	527 (56,24%)
Napoli	2.928	438 (14,96%)	807 (27,56%)	754 (25,75%)	929 (31,73%)
Perugia	291	49 (16,84%)	79 (27,15%)	141 (48,45%)	22 (7,56%)
Roma	1.759	452 (25,7%)	553 (31,44%)	568 (32,29%)	186 (10,57%)
Venezia	135	67 (49,63%)	24 (17,78%)	9 (6,67%)	35 (25,93%)
Bologna	921	169 (18,35%)	321 (34,85%)	122 (13,25%)	309 (33,55%)

Tabella 8. Detenzione domiciliare ex art. 47 ter. Anno 2010

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	1.023	183 (17,89%)	266 (26%)	170 (16,62%)	404 (39,49%)
Firenze	1.563	417 (26,68%)	491 (31,41%)	256 (16,38%)	399 (25,53%)
Genova	953	232 (24,34%)	192 (20,15%)	207 (21,72%)	322 (33,79%)
L'Aquila	718	145 (20,19%)	187 (26,04%)	159 (22,14%)	227 (31,62%)
Milano	449	119 (26,5%)	69 (15,37%)	62 (13,81%)	199 (44,32%)
Napoli	3.085	572 (18,54%)	782 (25,35%)	830 (26,9%)	901 (29,21%)
Perugia	539	107 (19,85%)	124 (23,01%)	267 (49,54%)	41 (7,61%)
Roma	2.033	498 (24,5%)	564 (27,74%)	770 (37,88%)	201 (9,89%)
Taranto	550	158 (28,73%)	221 (40,18%)	39 (7,09%)	132 (24%)
Torino	407	89 (21,87%)	75 (18,43%)	96 (23,59%)	147 (36,12%)
Venezia	141	76 (53,9%)	24 (17,02%)	10 (7,09%)	31 (21,99%)

Il confronto fra il 2009 e il 2010 (tabella 9) mostra un maggiore incremento nella concessione della misura nei tribunali di Milano, Torino e Venezia. Da segnalare, al contrario, una contrazione nella tendenza all'accoglimento della misura a L'Aquila e a Roma.

*Tabella n. 9. Detenzione domiciliare ex art. 47 ter: confronto 2009-2010*

Tribunale di Sorveglianza	Tasso di accoglimenti 2009	Tasso di accoglimenti 2010	Variazione
Bologna	18,35%	17,89%	- 0,46%
Firenze	-	26,68%	-
Genova	21,25%	24,34%	+ 3,09%
L'Aquila	21,63%	20,19%	- 1,44%
Milano	12,7%	26,5%	+ 13,8%
Napoli	14,96%	18,54%	+ 3,58%
Perugia	16,84%	19,85%	+ 3,01%
Roma	25,7%	24,5%	- 1,2%
Taranto	-	28,73%	-
Torino	11,94%	21,87%	+ 9,93%
Venezia	49,63%	53,9%	+ 4,27

I dati sulla giurisprudenza in materia di semilibertà (tabella 10) mostrano un ulteriore irrigidimento in merito alla concessione di tale misura. Al riguardo, occorre rilevare che il tribunale con la percentuale più elevata di accoglimenti (Perugia con il 20,75%) si caratterizza per un numero di fascicoli trattati piuttosto modesto. Fra gli altri tribunali, solo Venezia (18,44%) supera il 15%, mentre Milano (5,67%), Napoli (8,25%), Roma (8,76%) e Torino (8,82%) paiono concedere poche possibilità di godere di questo beneficio ai condannati posti sotto la loro giurisdizione.

La situazione non appare mutare in maniera sensibile nel 2010 (tabella 11), dove solo l'Aquila (18,37%) mostra una percentuale di accoglimenti superiore al 15%, mentre Genova (8,4%), Roma (7,36%), Milano (8,35%) e Torino (8,44%) si caratterizzano per tassi di accoglimenti piuttosto bassi. Da segnalare, dal punto di vista delle modalità di non accoglimento, la percentuale del 57,34% di rigetti a Taranto.

Tabella n. 10. Semilibertà. Anno 2009

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Genova	476	50 (10,5%)	102 (21,43%)	99 (20,8%)	225 (47,27%)
L'Aquila	206	27 (13,11%)	82 (39,81%)	39 (18,93%)	58 (28,16%)
Milano	388	22 (5,67%)	97 (25%)	84 (21,65%)	185 (47,68%)
Napoli	1.515	125 (8,25%)	463 (30,56%)	427 (28,18%)	500 (33%)
Perugia	106	22 (20,75%)	31 (29,25%)	46 (43,4%)	7 (6,6%)
Roma	582	51 (8,76%)	240 (41,24%)	242 (41,58%)	49 (8,42%)
Torino	703	62 (8,82%)	226 (32,15%)	69 (9,82%)	346 (49,22%)
Venezia	358	66 (18,44%)	83 (23,18%)	77 (21,51%)	132 (36,87%)

Tabella n. 11. Semilibertà. Anno 2010

Tribunale di Sorveglianza	Casi decisi	Accolti	Rigettati	Inammissibili	Altro
Bologna	277	28 (10,11%)	108 (38,99%)	45 (16,25%)	77 (27,8%)
Firenze	683	79 (11,57%)	271 (39,68%)	77 (11,27%)	256 (37,48%)
Genova	476	40 (8,4%)	113 (23,74%)	81 (17,02%)	242 (58,84%)
L'Aquila	343	63 (18,37%)	87 (25,36%)	61 (17,78%)	132 (38,48%)
Milano	395	33 (8,35%)	94 (23,8%)	107 (27,09%)	161 (40,76%)
Napoli	1.740	208 (11,95%)	507 (29,14%)	417 (23,97%)	608 (34,94%)
Perugia	152	21 (13,82%)	51 (33,55%)	70 (46,05%)	10 (6,58%)
Roma	639	47 (7,36%)	232 (36,31%)	296 (46,32%)	64 (10,02%)
Taranto	286	31 (10,84%)	164 (57,34%)	15 (5,24%)	76 (26,57%)
Torino	711	60 (8,44%)	204 (28,69%)	159 (22,36%)	288 (40,51%)
Venezia	341	46 (13,49%)	49 (14,37%)	89 (26,1%)	157 (46,04%)

Nella tabella 12 è presentato un riepilogo dei dati in materia di accoglimento delle misure alternative. Quello che emerge è un quadro assai variegato, caratterizzato da tendenze comuni, ma anche da significative differenze.

Le prime si ravvisano in una generale preferenza per gli affidamenti terapeutici, seguiti dagli affidamenti ordinari, mentre i tassi di accoglimento delle detenzioni domiciliari e delle istanze di semilibertà sono piuttosto bassi in tutti i tribunali.

A fronte di tali dati comuni, le singole realtà presentano tendenze assai differenti fra di loro. Alcuni tribunali (es. Napoli) si caratterizzano per una costante tendenza restrittiva nella concessione delle misure alternative; altri (es. Torino), paiono conciliare un atteggiamento prudente nei confronti della concessione delle misure ordinarie con una maggiore apertura nei confronti di quelle di carattere terapeutico; altri ancora (es. Milano), mostrano un atteggiamento favorevole nei confronti dell'affidamento in prova e una conseguente maggiore prudenza nell'utilizzo delle altre forme di pena alternativa previste dall'ordinamento penitenziario. In generale, tuttavia, i dati statistici non paiono mostrare nessuna realtà caratterizzata da un'elevata percentuale di concessioni su tutte le misure analizzate.

Per quanto riguarda infine il regime della semilibertà, occorre rilevare che oltre a essere la misura con la minore percentuale di accoglimenti, essa si caratterizza per una tendenza contrastante fra i diversi tribunali nel rapporto fra il 2009 e il 2010. Se infatti in alcuni tribunali, quali L'Aquila (+ 5,26%) e Perugia (+ 6,93%) si ravvisa un incremento negli accoglimenti, altri tribunali (Venezia - 4,95%; - 2,1%) portano a ipotizzare una tendenza a un minor utilizzo della misura.

Tabella n. 12. Riepilogo tasso di concessione misure alternative 2009-2010

Tribunale di Sorveglianza	Aff. Ord. 2009	Aff. Ord. 2010	Var.	Aff. Ter. 2009	Aff. Ter. 2010	Var.	Det. Dom. 2009	Det. Dom. 2010	Var.	Sem. 2009	Sem. 2010	Var.
Bologna	28,58	30,4	+ 1,82	39,79	43,48	+ 3,69	18,35	17,89	- 0,46	-	10,11	
Firenze	-	33,28	-	-	51,56	-	-	26,68	-	-	11,57	-
Genova	28,54	31,29	+ 2,75	37,08	34,99	- 2,09	21,25	24,34	+ 3,09	10,5	8,4	- 2,1
L'Aquila	20,46	32,25	+11,7	16,04	41,78	+ 25,7	21,63	20,19	- 1,44	13,11	18,37	+ 5,26
Milano	39,43	40,53	+ 1,1	49,72	57,16	+ 7,44	12,7	26,5	+ 13,8	5,67	8,35	+ 2,68
Napoli	11,58	15,71	+ 4,13	8,4	10,79	+ 2,39	14,96	18,54	+ 3,58	8,25	11,95	+ 3,7
Perugia	31,6	31,07	- 0,53	39,09	37,68	- 1,41	16,84	19,85	+ 3,01	20,75	13,82	+ 6,93
Roma	21,79	23,67	+ 1,88	35,53	36,65	+ 1,12	25,7	24,5	- 1,2	8,76	7,36	-1,4
Taranto	-	25,44	-	-	29,75	-	-	28,73	-	-	10,84	
Torino	14,43	19,23	+ 4,8	36,33	44,33	+ 8	11,94	21,87	+ 9,93	8,82	8,44	- 0,38
Venezia	14,5	18,83	+ 4,33	48,44	50,62	+ 2,18	49,63	53,9	+ 4,27	18,44	13,49	- 4,95

## Conclusioni

È stato detto come l'analisi proposta assuma in questa fase una veste di carattere meramente esplorativo. Per tale motivo le indicazioni offerte dai dati presentati non possono essere considerate come definitive. Al contrario, si ritiene che esse debbano essere considerate come ipotesi che necessitano di ulteriori verifiche, sia sul piano dell'analisi statistica che su quello della ricerca qualitativa.

Tali ipotesi, a mio parere, possono orientarsi in due principali direzioni. In primo luogo, i dati presentati suggeriscono come, se si esclude la materia degli affidamenti terapeutici – che, come noto, si caratterizza da esigenze di cura del condannato che in qualche modo vanno oltre le tradizionali finalità della misura alternativa – vi sia una tendenza a un atteggiamento prudente da parte della magistratura di sorveglianza nella concessione delle misure alternative “ordinarie” che merita un momento di riflessione e di ulteriore analisi. Al riguardo, occorre nuovamente ricordare che i dati presentati non considerano la distinzione fra soggetti richiedenti dalla libertà e soggetti in stato di detenzione. Si ha quindi ragione di temere che una distinzione fra tali gruppi presenterebbe risultati piuttosto preoccupanti sulle reali possibilità di uscita dal carcere da parte dei condannati detenuti.

In secondo luogo, l'immagine di una giurisprudenza a “macchia di leopardo” pare confermare il bisogno di ulteriori analisi all'interno delle realtà locali. Tale immagine suggerisce come, pur in presenza di una generale restrizione nella concessione delle misure, vi siano in alcuni casi delle strategie adottate a livello locale in grado in qualche modo di limitare l'impatto prodotto dalle famigerate leggi “ammazza Gozzini” o, in altri casi, di aggravarne gli effetti in senso restrittivo. Ovviamente le cause strutturali che possono determinare tali differenze tra un tribunale e un altro sono molteplici. Tuttavia, i dati presentati in questo lavoro paiono suggerire interpretazioni che si spingono oltre le tradizionali distinzioni fra tribunali di piccole o grandi dimensioni, o sulla base della mera collocazione territoriale. Appare piuttosto in questa fase avvalorata l'ipotesi di partenza che attribuiva all'elemento culturale locale un ruolo significativo nell'orientare l'atteggiamento giurisprudenziale del tribunale. Tali indicazioni stimolano quindi all'approfondimento nell'analisi delle particolari dinamiche organizzative e culturali dei singoli tribunali di sorveglianza del nostro paese nell'ottica di una migliore comprensione delle dinamiche applicative della giustizia dell'esecuzione penale.

## Il sovraffollamento carcerario: il punto di vista dei detenuti | Francesca Vianello

L'opportunità di dare voce ai detenuti nella descrizione di una quotidianità altrimenti difficilmente immaginabile nasce nel contesto di un più ampio percorso di ricerca teso a produrre conoscenza di prima mano sul carcere, sulle condizioni di detenzione, sugli effetti dell'imprigionamento, al fine di svelare le reali conseguenze della sanzione detentiva al di là e oltre le note retoriche sulla giustificazione della pena. Di fronte all'estrema difficoltà di condurre ricerca etnografica in carcere nel nostro Paese,<sup>1</sup> la linea che adottiamo come ricercatori si affida alle testimonianze orali e scritte degli attuali detenuti, scommettendo sulle potenzialità decostruttive dei loro discorsi rispetto ai discorsi ufficiali sul carcere.<sup>2</sup> A partire dalle lucide affermazioni di Becker<sup>3</sup> è noto infatti come chi rappresenta l'autorità e ricopre funzioni ufficiali all'interno di un'istituzione si ritrovi spesso nella posizione di dover, quasi necessariamente, mentire. Le istituzioni, afferma Becker, sono per loro natura *renitent*: poiché le cose non vanno quasi mai come dovrebbero andare, chi è responsabile del loro corso tende a nascondere i propri insuccessi o, quando ciò non è possibile, a giustificarli demandandone la responsabilità ad altri. La menzogna, di per sé non sempre dolosa, può allora essere svelata dall'opportunità di restituire voce ai 'subordinati', a coloro che stanno normalmente sui gradini più bassi della "gerarchia della credibilità".<sup>4</sup> Il carcere è un mondo ai più sconosciuto, un mondo reso invisibile da strutture materiali e mentali e protetto dagli sguardi esterni: si fa quindi urgente la necessità di raccogliere la voce "degli uomini infami" trasferendo loro la possibilità di parlare delle prigionie, di "dire ciò che sono i soli a poter dire",<sup>5</sup> di far conoscere la realtà che vivono ogni giorno. Non si tratta solo di "vedere": se è assolutamente vero che "è indispensabile andare a vedere, a toccare, a sentire" e che questo fa la differenza,<sup>6</sup> le testimonianze dei detenuti e le interviste a loro rivolte riescono spesso a gettare una luce diversa, carica di significato altrimenti inaccessibile, anche su ciò che si dipana davanti agli occhi dell'osservatore che può entrare in prigione - nel nostro Paese - come volontario, come docente, come stagista, molto difficilmente come ricercatore: uomini ammassati in stanze anguste non si lasciano più ricondurre a una mera questione di metri quadrati, il carrello del vitto che parte ogni giorno da un punto diverso della sezione testimonia la carenza del cibo per

<sup>1</sup> T. Degenhardt, F. Vianello, *Convict Criminology: provocazioni da oltreoceano. La ricerca etnografica in carcere*, in "Studi sulla questione criminale", 1, 2010, pp. 9-23.

<sup>2</sup> D. Brown, *Giving Voice: The Prisoner and Discursive Citizenship*, in T. Anthony, C. Cunneen, *The Critical Criminology Companion*, Hawkins Press, 2008, pp. 228-239.

<sup>3</sup> H.S. Becker, *Whose Side Are We On?*, in "Social Problems", 14, 1967, pp. 239-247.

<sup>4</sup> Ivi, p. 241.

<sup>5</sup> Groupe d'information sur les prisons, *Quand l'information est une lute. 25 mai*, 1971.

<sup>6</sup> L. Wacquant, *The Curious Eclipse of Prison Ethnography in the Age of Mass Incarceration*, in "Ethnography", 3, 2002, p. 382.

gli ultimi alla consegna, i passeggi senza pensiline evocano piogge torrenziali d'inverno e sole cocente d'estate, i muri sporchi delle stanze comuni fotografano gruppi di gente appoggiata al muro di schiena senza nulla da fare, la densità dei tavoli per i colloqui con i parenti parla dell'intimità negata... “Questa è la realtà, e all'inferno ciò che dicono gli esperti”,<sup>7</sup> sbottano dagli Stati Uniti, il paese dell'incarcerazione di massa, gli esponenti della Convict Criminology.<sup>8</sup> Senza avere la pretesa di poter produrre una fotografia delle reali condizioni detentive, quel che presentiamo di seguito è una breve rassegna di ciò che i detenuti da noi sentiti hanno voluto dirci sulla propria quotidianità in condizione di sovraffollamento. Il presente scritto si basa principalmente su interviste individuali e su discussioni collettive intrattenute con i detenuti, sullo sfondo di ciò che abbiamo rilevato in questi anni durante le nostre visite negli istituti penitenziari del Triveneto come osservatori di Antigone (e attraverso le lettere e le telefonate, per lo più di denuncia, che a tale titolo riceviamo da ex detenuti negli stessi istituti o dai loro amici e parenti). Un particolare contributo ci è stato offerto in questa e altre occasioni dalla redazione della rivista “Ristretti Orizzonti”, attiva presso la casa di reclusione di Padova, preziosa per le informazioni che raccoglie relative ai diversi istituti del paese, ma soprattutto per la particolare abilità nell'elaborare e contestualizzare queste informazioni. Per il bacino di provenienza della maggior parte delle nostre fonti riteniamo che la presente ricostruzione possa riflettere la situazione della gran parte degli istituti sovraffollati del nord Italia, caratterizzati da una presenza cospicua di detenuti stranieri e da un'estesa componente proveniente dall'area della tossicodipendenza, oltre che da un turnover altissimo che mette a dura prova – sia dal punto di vista strutturale che dal punto di vista umano – l'intero sistema penitenziario.<sup>9</sup>

### Metri quadri e non solo

Come recentemente scrive Giuseppe Mosconi,<sup>10</sup> se dovessimo individuare una parola chiave capace di sintetizzare l'idea e l'immagine del carcere oggi in Italia, essa non potrebbe che essere “sovraffollamento”. Con il termine si indica, come noto, la differenza tra i detenuti presenti a una certa data negli istituti di pena e il numero dei posti effettivamente disponibili, a cui ci si riferisce come “capienza regolamentare”. Ogni istituto nasce infatti con una capienza evidentemente predefinita sulla base di alcuni criteri standard che dovrebbero garantire il rispetto della dignità delle persone recluse e, non secondario, l'espletamento della funzione rieducativa della pena affermata dalla carta costituzionale: oltre ai metri quadri “individuali” atti a consentire l'effettiva vivibilità nelle celle, dunque, anche lo spazio adeguato per prevedere le attività trattamentali previste da un ordinamento penitenziario che ha voluto scommettere sull'umanizzazione della pena e sulla valorizzazione della funzione rieducativa a essa assegnata.

“Bisognerebbe distinguere nettamente il sovraffollamento vissuto in un carcere circondariale e in un carcere penale, perché al circondariale, siccome mediamente le persone ci stanno poco, arrivano dalla strada, gli aspetti fisici dello stare stretti, dormire per terra, sono più evidenti; in un pe-

<sup>7</sup> W. Rideau, R. Wilkberg, *Life Sentences: Rage and Survival behind Bars*, Times Books, 1992.

<sup>8</sup> J. I. Ross, S. C. Richard, *Convict Criminology*, Thomson Learning, 2003.

<sup>9</sup> A. Sbraccia, F. Vianello, *Tensioni e transizioni nel sistema penitenziario del Veneto*, in “Antigone”, V, 1, 2010, pp. 195-246.

<sup>10</sup> G. Mosconi, *Il carcere in Italia*, in Associazione Italiana Sociologia, *Mosaico Italia. Lo stato del Paese agli inizi del XXI secolo*, Franco Angeli, 2010, pp. 418-424.

nale non è che non ci siano anche quelli, però veramente l'attenzione si sposta al senso che hanno le tue giornate, non solo al fatto di stare stretti. Non fare niente, gli aspetti psicologici della convivenza, il fatto che la prospettiva in cui tu sei è quella di stare male, non fare niente... e quindi la pena è priva di senso. Quindi secondo me la prospettiva di chi vede il sovraffollamento da un penale è molto diversa da come uno la vede da un circondariale, credo. Pesa molto di più l'assenza di prospettive, il non essere impegnati in niente, perché se uno è impegnato, lavora, fa delle attività, può anche accettare che la sera va in cella e sta stretto, se passasse meno ore in cella. Ma è che, anche questo carcere considerato come uno dei migliori, sarebbe decente per il numero di persone per cui è stato pensato; gli altri non fanno niente dalla mattina alla sera, insomma." (O.R.)

"Qui c'è un casino di gente che non fa niente, con condanne lunghissime... E un'ora, due ore di lavoro vanno bene per chi ha tre anni di galera, non venti." (D.A.)

"Quando sei al circondariale e hai una pena corta diciamo che tiri a far passare il tempo, spero che non ti rompano i coglioni, che il carrello non faccia schifo... cerchi di essere invisibile e poi il tempo passa. Quando arrivi alla reclusione il fatto che sei invisibile diventa proprio il tuo problema..." (F.Z.)

Gli standard relativi alla capienza regolamentare rispondono, inoltre, a quanto richiesto dalle normative internazionali in tema di rispetto dei diritti umani delle persone reclusi e in particolare da quanto affermato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in tema di contrasto ai trattamenti disumani e degradanti. L'articolo 3 della Convenzione sancisce infatti uno dei valori fondamentali delle società democratiche, proibendo in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti disumani o degradanti. Esso impone allo Stato di "assicurarsi che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione del provvedimento non esponano l'interessato a pericoli o a prove di un'intensità eccedente il livello inevitabile di sofferenza inerente la detenzione e che, considerate le esigenze pratiche della detenzione, la salute e il benessere del prigioniero siano assicurati in modo adeguato".<sup>11</sup>

"Qui dentro la questione degli spazi è il problema più sentito, diciamo così, a pelle, nel senso che siccome qui le celle son fatte in modo tale che ci sono due brande a castello e un'altra branda a L in una cella piccola, questo comporta che per alzarsi dal letto o per mangiare o fare qualsiasi cosa all'interno della cella è difficilissimo muoversi in tre, quindi ci si deve muovere uno alla volta. A prescindere da quelli che sono i metri quadrati che potrebbero essere quelli giusti o quelli sbagliati, stare in tre in cella è difficilissimo." (E.L.)

È secondo la stessa Convenzione che una situazione di sovrappopolazione carceraria grave ricade necessariamente sotto le condizioni considerate dall'articolo 3: essa può considerarsi direttamente trattamento disumano e degradante, ancor più se essa finisce per incidere su altri aspetti delle condizioni di detenzione, quali l'accesso all'aria e alla luce naturale, il rispetto delle esigenze sanitarie di base, la disponibilità di adeguati servizi igienici e infrastrutturali. Non

<sup>11</sup> S. Verde, *Il carcere manicomio*, Sensibili alle foglie, 2011, p. 69.

solo metri quadri dunque (i tre o quattro metri quadri sanciti dalla nota sentenza Sulejmanovic che ha condannato l'Italia a un risarcimento, per quanto simbolico, nei confronti dell'omonimo detenuto straniero), ma anche ventilazione, luce, riscaldamento, assistenza sanitaria e strutture adeguate, che garantiscano la possibilità di utilizzare la toilette in modo privato e un'opportuna frequenza dell'accesso alle **docce**.<sup>12</sup>

“Per quanto riguarda le cose che elenca il commentatore dell'art.3 alcune cose qua ci sono in questo carcere, nel senso che il bagno è separato, per cui uno può usufruire del bagno in modo privato, però basta spostarsi di poche centinaia di metri e qua c'è la casa circondariale dove fino a poco tempo fa il bagno era a vista, cioè le persone andavano in bagno... ci sono ancora celle così, quelle per l'isolamento sono ancora così, con tre persone per cella, sono sei celle da tre persone... Sì comunque io ho sentito che ci sono ancora alcune carceri in cui il bagno è a vista...” (E.L.)

“Per mancanza di personale, mancanza di spazi eccetera, è sempre più sacrificata anche l'ora d'aria. Per esempio se si fa un'altra attività l'anno scorso si riusciva ancora a fare l'ora d'aria, adesso invece l'ora d'aria è diventata alternativa alle attività, perché manca il personale, mancano gli spazi... È anche tutto quello che è intorno al sovraffollamento che rende più difficile la situazione.” (O.R.)

“Basterebbe la possibilità di starsene a leggere un libro, a scrivere tranquillo, non si può scrivere una lettera, porca miseria, con tre-quattro persone davanti, che gli altri devono stare zitti perché uno sta scrivendo alla famiglia... In due è già diverso, se trovi la persona giusta e ti capisci.” (D.P.)

L'insieme dei problemi materiali e delle costrizioni fisiche già insite nella pena detentiva e rese più drammatiche dalle attuali condizioni di sovraffollamento finiscono per confluire in uno stato complessivo di profondo disagio psichico, che rischia di diventare insopportabile se protratto per lunghi periodi.

“Penso che un problema grave legato al sovraffollamento è il problema psicologico che danneggia tutti i detenuti. Perché tutti noi soffriamo quando siamo in tre, sono piccole cose che ogni giorno si sopportano, per buona volontà, per ragionevolezza, ma vivere da anni – perché le pene sono lunghe – in questo stato, in tre persone con praticamente un metro e mezzo che possiamo utilizzare... togli i mobili, togli il letto, rimane un metro quadrato. Dove ci possiamo muovere? Nessuno si occupa di questo stato mentale. Perché le persone che da anni sopportano questo non possono non accusare un grave problema – io non sono esperto – anche di salute. La gente alla fine esplose e nessuno si chiede perché. Uno è colpevole di quello che ha fatto, ma dopo mesi, anni, che vive in questo stato sono danni permanenti per la mente di una persona.” (M.I.)

<sup>12</sup> Ibidem.

“Se fossi fuori come te mi sembrerebbe impossibile poter sopportare quello che sto sopportando. Quanti metri quadri è la camera del tuo bambino?... Ecco, prova a immaginare tre uomini, grandi e grossi e probabile che siano puzzolenti in uno spazio più piccolo di quello. C'è da diventar matti.” (F.Z.)

### Capienza tollerabile?

Verso la fine degli anni novanta, davanti alla continua espansione delle carcerizzazioni, è apparso in Italia un nuovo indicatore del sovraffollamento che afferma, per ogni istituto penitenziario, la possibilità di definire una capienza “tollerabile”, ovvero un numero massimo di presenze entro le quali – si presume – la situazione dovrebbe poter continuare a dirsi dignitosa e rispettosa dei diritti umani. In realtà, i criteri sulla base dei quali è possibile dichiarare tollerabile la capienza di un istituto di pena non sono mai stati esplicitamente definiti; per di più, il dato relativo alla capienza tollerabile ha subito negli anni mutamenti sospetti, spostandosi in avanti alla rincorsa dell'aumento inarrestabile delle carcerizzazioni. Ciò rende il dato sulla tollerabilità assolutamente incerto e scientificamente inutilizzabile, spingendo verso l'utilizzo della capienza regolamentare come unico indicatore dell'effettiva situazione relativa allo stato della detenzione.

“È un problema quello della definizione degli spazi. Siccome ci sono solo i parametri stabiliti dal Comitato per la prevenzione della tortura che dice che devono essere rispettati i sette metri quadrati per persona più tre, e qui in Italia non c'è una legge che stabilisce che la superficie della cella deve essere tot metri e da quello non si transige, questo comporta che a stabilire qual è il numero tollerabile lo determini la capacità di gestione oppure la consuetudine, nel senso che prima si era abituati a stare in due in cella – anche se queste carceri nuove erano state costruite con l'idea delle celle singole – e il numero tollerabile era due; adesso hanno cominciato ad aggiungere le terze brande, e siccome è più di un anno qua che c'è la terza branda, fra un anno il numero tollerabile è questo qui. Non più quello che era all'origine, né quello che c'era ai tempi dell'indulto. Adesso diventerà tollerabile quello che c'è, perché ormai ci si abitua ad avere tre brande per cella, il carcere funziona e allora significa che questo carcere può tollerare questo numero di persone. Quindi l'aspetto della superficie sparisce, non è più un parametro. L'unico parametro è l'abitudine e la capacità di tenere i detenuti buoni, di gestire i detenuti senza violare i diritti in modo dichiaratamente inumano, in modo disumano.” (E.L.)

È evidente che il concetto stesso di condizioni “tollerabili” dello stato di detenzione è storicamente determinato. Come afferma Salvatore Verde,<sup>13</sup> assolutamente scettico sulla significatività del dato in relazione al rispetto dei diritti e della dignità delle persone recluse, il concetto appare piuttosto dipendere, sostanzialmente, da due fattori: il primo è il grado di civiltà di un Paese – come già ricordava Voltaire – e il conseguente grado di sensibilità democratica per le condizioni di vita delle persone recluse; il secondo, più prosaicamente, è – come afferma lo stesso detenuto – la capacità di gestione del conflitto interno alle prigionie. Per questo, sostiene Verde, “possiamo con una certa tranquillità sostenere che alla data in cui scriviamo, la capienza tollerabile del sistema penitenziario italiano è di 67.971 detenuti”<sup>14</sup> a fronte di una capienza regolamentare di poco più di 44.000 posti.

<sup>13</sup> S. Verde, *Il carcere manicomio*, Sensibili alle foglie, 2011.

<sup>14</sup> Ivi, p. 12.

## Sanità e lavoro

Le attuali condizioni di sovraffollamento sembrano investire in particolare gli ambiti della sanità e del lavoro. Per quanto riguarda il primo aspetto, il passaggio di consegne dal ministero di Giustizia alle Aziende sanitarie locali viene generalmente riconosciuto come positivo ma, alla parificazione sulla carta delle prestazioni sanitarie rivolte ai detenuti, fa da contraltare un atteggiamento spesso sospettoso dei medici nei confronti dei pazienti che, nei fatti, perpetua una profonda disegualianza nell'erogazione dei servizi. I detenuti si lamentano della superficialità di alcuni medici, restii a condurre delle visite approfondite e sospettosi nei confronti dei detenuti, ai quali spesso rimproverano di simulare malanni e dolori.

“Ci sono alcuni medici in questo carcere che hanno la fobia del simulare, il detenuto simula, allora cosa comporta questo? Comporta che c'è una specie di diffidenza da parte del medico nei confronti del detenuto che lo porta spesso a rifiutare di fare veramente la visita medica, cioè di fare una visita approfondita. Dunque già la maggior parte delle persone sono straniere e non hanno la capacità di comunicare, ma anche gli italiani, anche chi ha la capacità di comunicare, se il medico non ti visita tu non riesci a fargli capire qual è il tuo malessere soltanto con una discussione verbale.” (E.L.)

“Puoi andare dal dottore di turno, se ti crede che stai male, ma per togliere un dente sei mesi, otto mesi... sopporti dolori insopportabili, perché tutti lo sanno che dolori sono, questo succede qua e dovrebbe essere preso in considerazione quando si parla del carcere.” (M.I.)

“Avevo mal di denti e sai che fa? Mi visita, se così si può dire, in corridoio, mi fa aprire la bocca in piedi, neanche fossi un cavallo.” (S.C.)

Il lavoro è un altro tasto estremamente dolente. Principale strumento di rieducazione del condannato secondo il vigente ordinamento, esso semplicemente non c'è. O non c'è mai abbastanza.

“Non si vede mai un penale dove lavorano tutti. Su questo lo stato dovrebbe fare di più... perché il lavoro dai privati va bene, però dev'essere di più, è lì che bisogna investire. In tutti questi carceri che stanno pensando di costruire in giro, sono sicuro che nessuno ha lo spazio utile per coinvolgere i detenuti in attività adeguate. Se qualcuno domani mattina vuole aprire duecento posti di lavoro dove li apre, non c'è spazio. Non c'è spazio. Fanno i carceri e poi ti dicono: guarda che non ho spazio, non ho posto, e tutto finisce lì. Devono pensare subito che c'è bisogno di spazio: se mettono in carcere ottocento persone, tutti devono lavorare. Poi può darsi che non ci sia lavoro, però intanto crea due capannoni in più, per dire. Crea lo spazio.” (D.A.)

Eppure il lavoro è evidentemente anche una risorsa utile al mantenimento dell'ordine interno. Converrebbe a tutti che i detenuti potessero essere impiegati utilmente in un'attività lavorativa: al detenuto che ha bisogno di impiegare il tempo in modo costruttivo, che ha bisogno di soldi per se stesso e per la sua famiglia, e all'amministrazione penitenziaria, che ha un'estrema necessità di strumenti atti ad assicurare, per quanto possibile, una disciplina quotidiana.

“Perché nella sezione lavoranti c'è meno casino che nelle altre, perché la maggioranza ha delle cose da fare, lavoro, qualcuno va a scuola oppure fa delle attività... succedono meno episodi violenti. Invece nelle altre sezioni il non far nulla, la povertà...” (D.R.)

### **Senza speranza**

La situazione odierna di sovraffollamento, risultato di un trend costantemente crescente dalla fine del secolo scorso, è stata aggravata da un drammatico processo di accelerazione nel corso degli ultimi anni che ha portato i detenuti nelle carceri italiane a raggiungere alla fine del 2010 la quota di 70.000 a fronte di una capienza regolamentare di circa 44.000 posti. A cinque anni dall'indulto del luglio 2006 l'Italia non solo ha superato abbondantemente il numero di detenuti presenti al momento del provvedimento (61.000), ma registra il più alto numero di detenuti del dopoguerra e si ritrova un triste primato europeo per indice di sovraffollamento (147%). Alla luce di questi numeri vige tra i detenuti una diffusa ma comprensibile mancanza di speranza che le cose possano davvero cambiare. La situazione odierna appare ai detenuti irreversibile e alcuni, forti dell'esperienza di lunghi anni già trascorsi in carcere, sostengono che nessun provvedimento sarà in grado davvero di invertire la rotta.

“Le hanno saldate alle celle, la terza branda l'hanno saldata. Non le tolgono più. Le hanno saldate.” (D.R.)

“Con il sovraffollamento non si torna mai indietro, perché prima è previsto per uno, poi diventano due... anche quando c'è stato l'indulto nel 2006 alcuni piani sono stati chiusi e tutti sono stati spostati negli altri piani. Anche in quei momenti in cui magari potevamo stare un po' da soli, forse non tutti però parecchi in celle da uno, hanno fatto così per facilitarli il lavoro. Anche se esce un indulto domani mattina, non è che improvvisamente ti ritrovi in celle da uno, non è che ti spostano, ti lasciano su e rimani così.” (D.A.)

“Il pensiero che sarà sempre così se non peggio è tremendo per chi ha pene lunghe da scontare. Se stai qua dentro vent'anni, sai che questa è la tua vita, è la tua vita.” (V.F.)

### **Piccole grandi battaglie**

Alla luce dell'inutilità dei grandi proclami, delle rivendicazioni che in questi ultimi anni si sono succedute in merito alla gravità delle attuali condizioni di sovraffollamento, degli appelli che si susseguono da parte delle associazioni per i diritti umani e del volontariato, delle denunce di cui tutte le parti politiche si riempiono la bocca, alcuni gruppi più strutturati di detenuti hanno cominciato a perseguire una sorta di politica di “riduzione del danno”: piccole battaglie, su questioni apparentemente secondarie ma di primaria importanza per chi vive in stato di detenzione, legate alle questioni del vitto e sopravvitto, all'apertura diurna delle celle, al miglioramento dei servizi interni, alla disponibilità di una palestra attrezzata o all'accessibilità del campo da calcio...

“Alla politica di questi temi non gliene frega proprio niente, secondo me, proprio niente, e vorrei dire che questo vale anche per l'opposizione: non è ritenuto un tema facile da affrontare, è ritenuto un tema che non solo non porta voti ma ne fa perdere...” (O.R.)

“L’aspetto sintomatico è il provvedimento che hanno preso rispetto al discorso dei suicidi con il gas. Il provvedimento che hanno preso, la grande illuminata, è stata quella di fornire i sacchetti forati: con questo pensano di prevenire i suicidi nel carcere. Che sensibilità c’è, ti vien da dire, rispetto a questo problema?” (G.I.)

“Di fronte a questa situazione, rispetto alla quale non è che si possa sperare tanto in un passo indietro, che il governo farà una retromarcia, che si potrà tornare non dico a situazioni ottimali com’era dopo l’indulto ma nemmeno a situazioni un po’ migliori di quelle attuali – questa è solo una chimera – noi ci siamo indirizzati a fare delle piccole battaglie per conquistare un po’ di miglioramenti nei servizi interni. Intendiamo affrontare certi argomenti che sono quelli legati alla spesa, al vitto, all’apertura delle celle...” (E.L.)

“Però ci sono anche altri aspetti: uno di questi che è molto più sentito adesso, soprattutto in vista di una popolazione detenuta sempre più giovane, è quello delle attività fisiche, delle attività sportive. Chi ha costruito le carceri ha pensato a un piccolo spazio per la scuola, alcune aree, un piccolo spazio, per i lavori, due o tre capannoni, e un campo di calcio così gli dai il pallone e giocano no? Però siamo in tanti e possiamo andare solo una volta alla settimana al campo. Può sembrare una banalità che degli uomini maturi son lì che pensano alla partita a pallone, ma per chi sta per venti ore in cella in situazioni come queste, poter fare dell’attività fisica è fondamentale. Sapessi cosa bisogna inventarsi per poter fare un po’ di attività fisica in cella...” (E.L.)

“Non è che avessi la mania dello sport. Ci tenevo tanto perché era l’unica cosa per me in questo ambiente per tenermi su. Era come una speranza per me, per non cadere giù come vedevo fare ad altri ragazzi che cominciavano a bere vino o anche a prendere medicine, si drogavano, cadevano proprio giù... per disperazione, magari per la famiglia, il processo... E io invece allenandomi scaricavo tutta l’energia e la rabbia sui pesi... costruivo col sale, le bottiglie di plastica, i manici di scopa... davo anche fastidio ai miei compagni perché eravamo quattro in una cella piccolissima, ma cercavo di fargli capire: loro avevano un anno o due da fare, io venti. Mi capivano, così andavo avanti allenandomi, facendo tre o quattro ore di sport al giorno... Così riuscivo a saltare i momenti in cui avrei voluto gridare o chiamare l’agente... Ho provato anche a fare delle richieste per ottenere un lavoro, un corso, qualcosa, ma niente. Una volta un agente mi ha detto: non fare più le domandine perché facciamo le collezioni con il tuo nome, e allora ho smesso del tutto. Tutto quello che potevo fare era allenarmi, perché non c’era nient’altro.” (S.E.)

“Il sovraffollamento rende anche di difficile soluzione il problema del fumare, non solo nella cella ma anche negli spazi comuni, perché se in uno spazio così siamo in dieci, se fumano due o tre non incide, ma se in uno spazio così siamo in trenta e fumano in venti è normale che quello che non fuma – ed è costretto a rimanere là perché non è che ci siano due spazi o le celle in cui si è solo in due, lo spazio è quello – è normale che per lui diventa un problema. È un problema da non sottovalutare secondo me.” (E.M.)

## Il senso della pena

Il problema reale, con il quale il legislatore fatica a confrontarsi, è quale possa essere in condizioni come quelle attuali il senso della pena detentiva. Una volta abbandonata l'idea retributiva che concepiva la pena come vendetta secondo una visione etica del diritto penale, il nostro ordinamento sancisce la necessità di tutelare attraverso la legge penale alcuni beni fondamentali. In questa prospettiva la pena si legittima attraverso la propria utilità sociale. In particolare la nostra Costituzione, all'articolo 27, sancisce che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato: ma quale rieducazione è possibile in assenza di sostegno, lavoro, prospettive verso il fuori?

“Il sovraffollamento incide anche sulla funzione stessa della pena. La pena non dev'essere solo punitiva. Dev'essere anche rieducativa, giusto? Come si può rieducare uno che è chiuso venti ore riempito di farmaci, non seguito da nessuno, senza pena, perché la legge prevede che uno debba anche essere aiutato a capire e a migliorare per uscire di qua. Uno che si sente abbandonato da tutti, dall'amministrazione e dalle più alte cariche che si devono occupare di carcere, non può uscire come una persona migliorata. Psicologicamente è impossibile, gli si chiedono tante cose, deve fare questo e quest'altro, non deve sbagliare, ma se nessuno è disposto a dare una mano a un detenuto e un detenuto non è capace da sé a gestire il suo carcere, è una persona perduta. Ci sono ragazzi che prendono duecento gocce al giorno: chi è il dottore che dà per sei anni duecento gocce al giorno? Dov'è finita la medicina? Non esiste un dottore che prescrive tranquillanti per otto anni: si danno per tre giorni, quattro giorni, poi si deve vedere che effetto hanno, queste persone devono essere curate. Cosa diventano? Diventano dipendenti da medicine, peggio che tossicodipendenti.” (M.I.)

“Al di là delle condizioni psicologiche e fisiche legate al sovraffollamento, qui è molto forte la mancanza di senso legata alla pena in simili condizioni. Il problema che oggi si accentua perché manca sempre di più il personale, i magistrati hanno sempre meno coraggio, è anche quello, che nel sovraffollamento diventa ancora più pesante, dell'assenza di prospettive verso il fuori. Se tu stai dentro e stai male ma sai che puoi sperare in un permesso, in un articolo 21, tiri avanti, ti dai un obiettivo, non ti fai abbattere... C'era un gruppo di una decina di donne, che hanno da fare un anno, due anni, un anno e mezzo, tutte dentro, tutte dentro... anche quello è un grande problema oggi. Quello che sopporteresti se avessi una prospettiva, una speranza verso l'uscita, diventa ancora più insopportabile se sei chiuso lì dentro e non vedi aprirsi prospettive.” (O.R.)

“Quando sei là che non c'hai niente da fare, sei pieno di pensieri, anche se poi non pensi a niente in realtà, pensi solo a sopravvivere, questa è la verità.” (D.R.)

Per una lettura del sistema detentivo minorile, occorre in primo luogo ricordare che, a oggi, manca ancora uno specifico ordinamento penitenziario pensato per i minorenni. La fase dell'esecuzione della pena è infatti ancora regolata dall'ordinamento penitenziario del 1975 previsto per gli adulti, adattato alle esigenze dei minori grazie all'attività interpretativa della Corte costituzionale che, da vent'anni continua a sollecitare una riforma organica della **materia**.<sup>1</sup> Riforma sentita come fondamentale soprattutto in seguito alla emanazione del D.P.R. n. 448/88, ovvero il Codice di procedura penale per i minorenni, centrato sulla rieducazione del minore, ma ancor più indispensabile ora, alla luce degli impegni internazionali assunti a partire dagli anni novanta attraverso la sottoscrizione e la ratifica di Convenzioni e Dichiarazioni internazionali.

Nel gennaio 2008 il Dipartimento per la giustizia minorile aveva predisposto un progetto di legge sull'ordinamento penitenziario minorile intitolato "Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato", che prevedeva alcune novità legislative e dava anche spazio a figure nuove come la mediazione, ma purtroppo è rimasto allo stato di progetto, senza nemmeno arrivare in Parlamento.

Anche sul piano del diritto penale sostanziale sono evidenziabili delle lacune, dato che non sono ancora oggi previste per i minorenni sanzioni mirate e diverse rispetto a quelle previste per gli adulti come, per esempio, sanzioni alternative alla detenzione con finalità educative o volte alla riparazione delle conseguenze del reato. A tal proposito, si ricorda che è stato addirittura necessario l'intervento della Corte costituzionale, con la sentenza n. 168/1994, per dichiarare l'inapplicabilità della pena dell'ergastolo per i minorenni.

È incredibile che ancora oggi, in caso di condanna del minore, la sanzione principale resti la pena detentiva, nonostante già nel 1990 il "Regolamento delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della loro libertà" disposto nel VII Congresso ONU ribadisse che "la carcerazione dovrebbe essere l'ultima risorsa" e che il sistema della giustizia minorile "dovrebbe sostenere i diritti e la sicurezza dei minori, promuovere il loro benessere fisico e mentale". Per tentare un'analisi del fenomeno della detenzione minorile negli ultimi anni il dato preliminare che va preso in considerazione è quello relativo all'andamento della criminalità minorile. Dal 2000 al 2007 l'an-

<sup>1</sup> La Circolare n. 5391 del 17 febbraio 2006 "Organizzazione gestione tecnica degli IPM" e la Circolare n. 5 del 26 luglio 2006 "Continuità trattamentale dei giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali dell'Autorità Giudiziaria" costituiscono gli unici documenti specifici sulla detenzione minorile, tracciandone un modello organizzativo omogeneo e il quadro operativo di riferimento.

damento della criminalità minorile risulta relativamente stabile, attestandosi intorno ai 40.000 minori denunciati alle Procure della Repubblica. Entrando più nello specifico, possiamo evidenziare che la componente straniera, seppur cresciuta percentualmente, non raggiunge mai il 30% del totale delle segnalazioni.<sup>2</sup> Il dato è rilevante, poiché questa percentuale risulta decisamente più alta a mano a mano che ci si addentra all'interno del sistema penitenziario minorile.

È importante sottolineare come l'Italia, nel panorama europeo, registri statisticamente il minor tasso di denunce penali a carico di minorenni, anche nel confronto con paesi che prevedono l'imputabilità in età inferiore ai 14 anni.

### Chi finisce in Ipm?

Il dato relativo agli ingressi nei ventisette Centri di prima accoglienza (Cpa) presenti in Italia – le strutture che ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve aver luogo entro 96 ore – indica un andamento, seppur altalenante, comunque decrescente, passando dai quasi 4.000 ingressi del 2000 ai 2.253 del 2010. Interessante rilevare come questo calo degli ingressi sia dovuto soprattutto ai minori stranieri, che passano dai 2.250 del 2000 agli 830 del 2010.

*Ingressi Cpa (Elaborazione su dati Dipartimento Giustizia Minorile)*

Anni	Italiani	%	Stranieri	%	Totale
2000	1.744	43,7	2.250	56,3	3.994
2001	1.711	46,4	1.974	53,6	3.685
2002	1.561	44,4	1.952	55,6	3.5513
2003	1.532	43,5	1.990	56,5	3.522
2004	1.587	41,1	2,279	58,9	3.866
2005	1.540	42,1	2.115	57,9	3.655
2006	1.480	42,2	2.025	57,8	3.505
2007	1.545	45,6	1.840	54,5	3.385
2008	1.547	53,1	1.361	46,8	2.908
2009	1.494	61,7	928	38,3	2.422
2010	1.423	63,2	830	36,8	2.253

*Elaborazione su dati Dipartimento Giustizia Minorile*

Non meno istruttivi sono i dati relativi alle uscite dal CPA, delle quali prenderemo in considerazione solo quelle relative al 2010. In questo periodo, come abbiamo detto sopra, sono entrati nei Cpa 2.253 minori, di cui oltre il 60% costituito da italiani. Nello stesso periodo la maggior parte dei minori entrati nei Cpa (l'83.9%) uscirà a seguito della applicazione di una misura cau-

<sup>2</sup> In realtà, il numero di denunce a carico di minori stranieri è rimasto stabile, per cui l'aumento della percentuale di stranieri denunciati è sostanzialmente da imputare alla diminuzione del numero complessivo di minori italiani denunciati.

telare. Tra costoro gli italiani sono il 67,7% e gli stranieri il 32,2%, ma la ripartizione tra i due gruppi è molto diseguale. Tra coloro a cui è prescritta la permanenza in casa gli italiani sono il 73,4%, gli stranieri il 26,6%. Tra coloro per cui invece è previsto il collocamento in comunità, gli italiani sono 69,2% e gli stranieri il 30,7%. Tra coloro per cui è disposta infine la custodia cautelare in carcere, la differenza si assottiglia: gli italiani sono il 51,17%, gli stranieri il 49,9%. A mano a mano dunque che ci si sposta verso misure cautelari più contenitive, si palesa la sovra-rappresentazione degli stranieri.

Curioso un dato di segno opposto. Tra quanti escono dai Cpa senza applicazione di una misura cautelare, la maggior parte dei quali (266) viene semplicemente rimessa in libertà, le percentuali si capovolgono: gli italiani sono il 40%, gli stranieri il 60%.

Pertanto gli stranieri risultano la maggioranza tra quanti, giudicati non pericolosi o addirittura estranei ai fatti, vengono rimessi in libertà. Ma, allo stesso tempo, quando l'applicazione della misura cautelare è necessaria, per i minori stranieri l'alternativa al carcere è più difficile.

Veniamo ora al dato relativo agli ingressi negli Istituti penali per i minorenni (Ipm), dove avviene l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena. Gli ingressi in istituto per l'esecuzione della misura cautelare detentiva riguardano sostanzialmente minori tra i 14 e i 18 anni. L'esecuzione della pena, oltre ai minorenni, si estende ai "giovani adulti" dai 18 ai 21 anni, purché la pena in espiazione sia relativa a reati commessi durante la minore età. Inoltre, negli Ipm, in locali separati, è possibile l'esecuzione delle misure della semilibertà e semidetenzione.

#### *Ingressi Ipm*

<b>Anni</b>	<b>Italiani</b>	<b>%</b>	<b>Stranieri</b>	<b>%</b>	<b>Totale</b>
2000	779	41,3	1.107	58,7	1.886
2001	698	42,5	946	57,5	1.644
2002	630	42,7	846	57,3	1.476
2003	686	43,4	895	56,6	1.581
2004	629	39,5	965	60,5	1.594
2005	603	40,5	886	59,5	1.489
2006	581	42,6	781	57,4	1.362
2007	645	48,2	692	51,8	1.337
2008	694	51,5	653	48,5	1.347
2009	699	57,2	523	42,8	1.222
2010	670	58,7	472	41,3	1.142

*Elaborazione su dati Dipartimento Giustizia Minorile*

Anche in questo caso ci troviamo davanti a un andamento decrescente (dai 1.886 del 2000 ai 1.172 del 2010), dovuto al calo degli ingressi di minori stranieri (-47,9%). Negli ingressi in IPM però il rapporto tra italiani e stranieri cambia radicalmente, e i minori stranieri, che avevamo vi-

sto essere minoranza sia tra quanti venivano segnalati come autori di reato all'autorità giudiziaria, sia tra quanti entravano nei Cpa, sono fino al 2007 addirittura in maggioranza tra quanti entrano in Ipm, e in seguito rappresentano una percentuale degli ingressi ampiamente superiore al 40%. Come anticipato, a mano a mano che ci si addentra nei luoghi di privazione della libertà, la selettività a danno dei minori stranieri è sempre più forte. La presenza degli stranieri fra i minori detenuti è fortemente sproporzionata, innanzitutto, rispetto alla loro presenza sul territorio nazionale, dato che, per quanto in aumento, i minori stranieri residenti in Italia costituiscono una **minoranza**.<sup>3</sup>

Inoltre la sovrarappresentazione degli stranieri fra i minori detenuti emerge chiaramente considerando che mentre le denunce a loro carico sono poco più di un quarto del totale, essi sono quasi la metà dei detenuti presenti in Ipm.<sup>4</sup> Il minore straniero viene da un lato più facilmente inserito nel circuito detentivo e dall'altro tende a rimanerci più a lungo, usufruendo meno delle misure alternative non restrittive.

Si tratta di dati rilevati a livello nazionale, ma la realtà è differenziata territorialmente. Nei principali Ipm del nord i minori stranieri sono, infatti, circa l'80% dei detenuti, mentre in quelli del centro la percentuale scende al 60-70%. Al sud la presenza straniera è superiore o pari alla metà dei detenuti, nei grandi penitenziari (fatta eccezione per quelli siciliani), mentre nelle piccole carceri si trovano prevalentemente detenuti **italiani**.<sup>5</sup>

Come rilevato sopra, tale sovrarappresentazione non è addebitabile al tasso di devianza dei minori stranieri. La maggiore presenza degli stranieri dipende in parte dalle risposte inadeguate della giustizia minorile e delle strutture presenti sul territorio ai loro bisogni. In particolare, come detto sopra, i minori stranieri hanno accesso con maggiore difficoltà alle misure alternative alla detenzione e alla messa alla **prova**.<sup>6</sup> Dall'analisi dei paesi di provenienza dei minori stranieri, emerge uno stretto legame fra carcerazione e disagio economico e sociale riscontrabile nei paesi di origine. In linea con i movimenti migratori succedutisi, mentre attualmente i minori stranieri detenuti provengono principalmente da Romania, Marocco, Croazia e **Bosnia-Erzegovina**,<sup>7</sup> la percentuale di minori serbi e albanesi, molto alta negli anni del crollo dei regimi comunisti, è andata progressivamente diminuendo.

<sup>3</sup> L'effettiva presenza dei minori stranieri sul territorio è di difficile definizione numerica, poiché riguarda soggetti per la maggior parte irregolari e con una forte mobilità. Negli ultimi sei anni il numero dei minori stranieri residenti è notevolmente cresciuto, passando da 412.432 (al 1° gennaio 2004) a 862.453 (al 1° gennaio 2009), arrivando così a rappresentare nel 2009 il 22,2% dell'intera popolazione straniera residente. Le statistiche sui minori stranieri residenti non forniscono però informazioni sui minori non accompagnati. La fonte informativa primaria sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati è la banca dati del Comitato per i Minori Stranieri. Questa banca dati, al 30 settembre 2009, contava 6.587 minori. Cfr. *I minori stranieri in Italia*, Save the Children, 2009. Si vedano al riguardo anche M. Giovannetti, C. Orlandi, *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2005/2006*, Edizioni Anci Servizi, 2006, e M. Giovannetti, *Minori stranieri non accompagnati, Terzo rapporto ANCI*, 2009.

<sup>4</sup> V. Belotti, *Doppia pena, reati e criminalizzazione*, in V. Belotti, R. Maurizio, A.C. Moro, *Minori stranieri in carcere*, Guerri e associati, 2006.

<sup>5</sup> Ministero della giustizia, Dipartimento della giustizia minorile, Servizio di statistica, 2009.

<sup>6</sup> L. Basilio, *La scelta della detenzione delinea una prospettiva dagli orizzonti limitati*, in "Famiglia e minori", n. 6, giugno 2008.

<sup>7</sup> Ministero della giustizia, Dipartimento della giustizia minorile, Servizio di statistica, 2010.

La percentuale dei minori detenuti in custodia cautelare è ancora molto elevata (circa il 70%) in contrasto con il principio per cui la detenzione deve essere adottata solo come *extrema ratio* e per il periodo più breve possibile, nonché con la finalità rieducativa della pena detentiva. In questo modo, molti minori scontano una pena preventiva e spesso sono soggetti a un periodo di detenzione più lungo rispetto a quello che viene poi stabilito dalla sentenza di condanna. Si segnala che fra gli adulti la percentuale di detenuti non definitivi sul totale della popolazione carceraria è inferiore.

Dall'analisi della tipologia dei reati commessi dai minori detenuti emerge che anche in relazione al tipo di reato esiste una distinzione fra italiani e stranieri. I reati commessi dai minori stranieri sono generalmente meno gravi di quelli posti in atto dai minori italiani, trattandosi prevalentemente di reati contro il patrimonio, come il furto. Una maggiore incidenza dei reati contro la persona (omicidio, violenza e lesioni) si registra a carico dei minori italiani, così come per quanto riguarda la violazione delle norme in materia di sostanze stupefacenti.

La maggioranza dei minori stranieri che entra in Ipm ha già fatto ingresso nel circuito penale ed è pertanto recidiva. Questa alta percentuale di minori stranieri con precedenti penali non indica però l'aver prima percorso altre strade alternative e che la detenzione sia stata adottata come *ultima ratio*. La forte recidiva indica piuttosto che la popolazione detenuta straniera è composta da uno stock di minori che entrano ed escono continuamente dal carcere.<sup>8</sup>

Se leggiamo il dato relativo alle presenze, infine, notiamo che negli ultimi dieci anni la popolazione minorile detenuta in Italia è rimasta pressoché costante e sempre ben al di sotto della soglia dei 500 detenuti: partendo dai 440 del 2000, passando ai 343 alla fine del 2006, in seguito all'indulto, per arrivare ai 448 del 2010.

*Presenze a fine anno IPM*

Anni	Italiani	Cust. caut.	Esecuz. pena	Stranieri	Cust. caut.	Esecuz. pena	Tot	Cust. caut.	Esecuz. pena	Presenza media
2000	215	101	114	225	189	36	440	290	150	474
2001	237	118	119	231	186	45	468	304	164	487
2002	243	130	113	209	162	47	452	292	160	470
2003	201	95	106	241	182	59	442	277	165	475
2004										498
2005	191	112	79	246	183	63	437	295	142	477
2006	149	133	16	194	180	14	343	313	30	418
2007	215	173	42	231	200	31	446	373	73	422
2008	274	182	92	196	141	55	470	323	147	468
2009	285	144	141	181	103	78	466	247	219	503
2010	314	163	151	134	83	51	448	246	202	474

*Elaborazione su dati Dipartimento Giustizia Minorile*

<sup>8</sup> L. Re, *Il trattamento degli esclusi: i minori stranieri detenuti in Italia*, in Campesi G., Re L., Torrente G., a cura di, *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan Italia, 2009, pp. 52-84.

*La popolazione carceraria dell'Unione europea 2009-2010*

Stati membri dell'UE Dati dal 2009-2010	Totale popolazione carceraria (compresi i detenuti in attesa di giudizio)	Giovani/minori (percentuale della popolazione carceraria)
Austria	8.671	2,6%
Belgio	10.501	0,3%
Bulgaria	9.071	0,5%
Cipro	831	0,6%
Repubblica ceca	22.575	0,7%
Danimarca	3.967	0,5%
Estonia	3.436	1%
Finlandia	3.231	0,1%
Francia	59.655	1,1%
Germania	69.385	3,5% (soltanto per i detenuti in custodia cautelare)
Grecia	11.547	4,4%
Ungheria	15.373	3%
Irlanda	4.409	2,4%
Italia	68.795	0,5%
Lettonia	7.055	2,1%
Lituania	8.655	2,5%
Lussemburgo	706	0,7%
Malta	583	6,1%
Paesi Bassi	15.604	4,7%
Polonia	82.794	0,3%
Portogallo	11.896	0,7%
Romania	28.481	1,6%
Slovacchia	10.044	0,8%
Slovenia	1.385	2%
Spagna	73.520	0% (2,1% <i>under</i> 21)
Svezia	7.286	0,1%
<b>Regno Unito</b>		
a) Inghilterra e Galles	85.206	1,9%
b) Scozia	7.781	1,5%
c) Irlanda del Nord	1.557	1%
<b>MEDIA UE</b>		<b>1,6%</b>

Fonti: *International Centre for Prison Studies – King's College – Università di Londra e Eurostat Statistics in focus – 58/2010*

Non solo: il dato relativo alle presenze risulta nel lungo periodo stabile. Probabilmente la durata della permanenza media in istituto in questi anni è cresciuta, fatto che rappresenta l'unica possibile spiegazione di una presenza costante a fronte di un calo degli ingressi.

Considerando la presenza media giornaliera negli Ipm, e tralasciando il periodo immediatamente successivo al provvedimento di indulto del 2006, circa due terzi dei minori sono in Ipm in custodia cautelare, mentre solo un terzo sta scontando una pena definitiva. Tra quanti però sono in Ipm in custodia cautelare gli stranieri, che rappresentano all'incirca la metà della popolazione detenuta, sono stati a lungo netta maggioranza.

Si tratta, comunque, di una percentuale relativamente modesta della popolazione detenuta nazionale (0,5% circa), una percentuale fra le più basse d'Europa, ben al di sotto della media UE (1,6%).

Altro dato che differenzia notoriamente italiani e stranieri nell'ambito della popolazione minorile detenuta è l'appartenenza di genere. Se gli stranieri sono circa la metà delle persone ristrette negli Ipm, nelle sezioni femminili le straniere sono schiacciante maggioranza.

Nel 2010 gli ingressi in Ipm di ragazze adolescenti sono stati complessivamente 128, di cui 24 di nazionalità italiana e 104 straniera. Più nel dettaglio, le nazionalità di appartenenza delle adolescenti detenute straniere sono Romania e Croazia; a seguire Bosnia, Serbia e Macedonia. I reati commessi da queste adolescenti sono quasi esclusivamente contro il patrimonio, generalmente si tratta di furto. Sebbene si siano registrati alcuni progressi, il sistema della giustizia minorile appare ancora incapace di riservare ai minori stranieri un trattamento uguale a quello degli italiani, in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Va inoltre sottolineato che non sussiste una disparità di trattamento solo fra italiani e stranieri, essendo oggetto di discriminazione anche i minori rom e sinti, benché sia più difficile rilevare statisticamente la loro presenza negli Ipm, poiché vengono suddivisi in base alla cittadinanza (presunta), che per i nomadi può essere sia italiana che straniera. Tali rilevazioni non considerano inoltre quei minori rom che si trovano di fatto in una situazione di apolidia. I dati che emergono da una ricerca empirica, condotta sui fascicoli degli Ipm di Milano, Treviso, Firenze, Napoli-Nisida e Catanzaro relativi agli anni 1996-2006, confermano quanto detto sulla base dei dati statistici e mettono in luce come al centro e al nord il carcere sia una soluzione "riservata" agli stranieri e agli appartenenti alle minoranze rom e sinti.<sup>9</sup> I pochi indicatori di cui disponiamo sulla condizione dei minori rom e sinti che entrano nel circuito penale ci mostrano che essi non solo sono fortemente discriminati rispetto ai coetanei italiani, ma ricevono anche un trattamento peggiore di quello solitamente riservato ai minori stranieri.<sup>10</sup>

È infine individuabile un terzo gruppo di minori principalmente soggetto alla carcerazione. Si tratta dei giovani residenti nelle aree svantaggiate del sud, ai quali difficilmente viene data una risposta diversa dalla detenzione in istituto. La selezione effettuata dal sistema penale finisce per rendere gli istituti di pena minorili come la risposta istituzionale alla problematicità sociale rappresentata da ragazzi doppiamente ai margini del circuito delle economie, sia di quelle legali che di quelle illegali gestite dal crimine organizzato.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> G. Campesi, L. Re, G. Torrente (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan Italia, 2009.

<sup>10</sup> Si veda in proposito il mio saggio *Dal campo al carcere: la ghettizzazione dei minori rom e sinti in Italia*, all'interno del volume cui sopra.

<sup>11</sup> Si veda al riguardo il saggio di G. Campesi, *Marginalità sociale e devianza minorile nella periferia d'Italia*, contenuto

## Un sistema in difficoltà

Dal marzo 2008, Antigone ha compreso all'interno del suo Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione anche la parte relativa ai minori, disponibile sul sito della associazione, all'indirizzo: [www.associazioneantigone.it/Index3.htm](http://www.associazioneantigone.it/Index3.htm), cliccando sulla voce "Rapporto Online sulle condizioni di detenzione nelle carceri minorili italiane".

Gli Istituti penali per i minorenni sulla carta sono 19 (Torino, Milano, Treviso, Bologna, Firenze, Pontremoli, Roma, L'Aquila, Airola, Napoli-Nisida, Potenza, Bari, Lecce, Catanzaro, Palermo, Acireale, Catania, Caltanissetta e Cagliari), ma attualmente in funzione ce ne sono solo 17, di cui Milano, Torino, Roma e Nisida dotati di sezione femminile e Pontremoli esclusivamente femminile. Inoltre, come si può constatare, gli istituti non sono dislocati uniformemente fra le regioni, risultando ben 1/3 delle regioni prive di Ipm sul proprio territorio. Infine, in più di un caso, un solo funzionario si trova a dirigere più di un istituto, o più di un centro di prima accoglienza.

Il quadro nazionale che emerge è molto disomogeneo, trovandosi accanto a istituti molto grandi, altri che possono ospitare solo pochi minorenni. Da una parte, nelle strutture più grandi, come Milano o Roma, il problema della sicurezza rischia di diventare predominante, a scapito della funzione primaria della rieducazione. Dall'altra, gli istituti più piccoli, nei quali invece sarebbe possibile organizzare un regime detentivo meno securitario e più trattamentale, spesso sono sprovvisti di risorse economiche e umane, attratte dalle carceri maggiori. Inoltre, gli istituti a dimensione più ridotta, ritenuti pertanto più gestibili, vengono usati come luoghi di esilio dove trasferire, per sovrappollamento o per motivi disciplinari, i minorenni più difficili. I piccoli istituti finiscono così per essere luoghi di passaggio, dove i detenuti "peggiori" vengono parcheggiati, lontani dalle loro famiglie, per un tempo spesso troppo breve per intraprendere un percorso **trattamentale**.<sup>12</sup>

Qualche istituto è e resta strutturalmente inadeguato alla funzione che svolge. Alcuni sono molto vecchi e spesso concepiti con criteri incompatibili con l'attuale destinazione (ad es. Acireale o Firenze). A Treviso, addirittura, l'Ipm si trova ancora in un'ala della Casa circondariale per adulti, con cui condivide anche parte della struttura e del personale.

Un altro problema, al di là delle caratteristiche originarie e strutturali degli istituti, riguarda il livello di manutenzione, non sempre adeguato. A questo proposito l'attuale stagione si caratterizza per i numerosi interventi di manutenzione straordinaria in corso. Gli istituti dell'Aquila e di Lecce sono chiusi per ristrutturazione, e importanti lavori, che incidono anche sulla disponibilità di spazi detentivi e per le attività sono in corso di realizzazione a Catanzaro, a Milano e a Torino. Questo ha ovviamente comportato notevoli problemi di ricettività, imponendo tra l'altro il trasferimento degli occupanti degli istituti interessati e saturando la capienza degli istituti attualmente aperti.

Il tema dei trasferimenti è peraltro tema di grande delicatezza, connesso al principio di territorialità della pena, che sancisce il diritto del detenuto a scontare la propria pena vicino al suo luogo di residenza.

nel volume cui sopra.

<sup>12</sup> Cfr. L. Re, *La detenzione penale minorile: un'analisi critica*, in corso di pubblicazione.

Questo aspetto, particolarmente importante per i minori, impone la massima attenzione nel monitoraggio di una delle più importanti novità nel sistema degli Ipm italiani, ovvero l'apertura, a Pontremoli, di un istituto minorile esclusivamente femminile. Si tratta di un istituto a custodia attenuata situato nel centro abitato, in una ex casa mandamentale. I problemi che la struttura pone, quanto meno rispetto al principio di territorialità, sono intuibili. Nel carcere del piccolo comune della Lunigiana, che ha una capienza massima di 14-16 posti, sono state trasferite la maggior parte delle ragazze detenute negli Ipm di Milano e Torino, quasi esclusivamente rom arrestate nelle grandi aree metropolitane del nord, spesso anche mamme. La provenienza extraterritoriale delle ragazze potrà limitare le prospettive di inserimento e radicamento nel territorio circostante. Infine si pone il problema connesso della relazione tra le detenute e gli Ussm del nord che dovrebbero occuparsi anche del rientro delle ragazze nei territori di provenienza.

In molti degli istituti visitati è stata segnalata una certa difficoltà nello svolgimento delle attività trattamentali. La quantità, e anche la qualità delle attività che gli Ipm offrono ai detenuti, soprattutto grazie al volontariato, è notevole e spesso sorprendente, ma il rapidissimo turnover dei detenuti, dovuto anche ai continui trasferimenti, è spesso un ostacolo alla loro piena realizzazione. La permanenza media dei minori negli Ipm è infatti di un paio di mesi circa. In un contesto simile, organizzare e coinvolgere i minori in delle attività che abbiano un senso per il loro futuro e che possano quindi dare un significato anche al presente dell'esperienza detentiva è molto difficile. Questo è reso più facile e soprattutto maggiormente utile laddove c'è un solido coordinamento tra i servizi e le attività presenti in istituto da una parte, e le risorse presenti sul territorio dall'altra. Solo in questo modo ciò che viene fatto durante la detenzione può diventare una parte, e magari l'inizio, di un percorso più ampio e di maggior respiro; e il tempo in carcere così sembra addirittura essere tempo speso bene. Diversamente, i ragazzi stessi percepiscono le attività al massimo come un diversivo ma sicuramente non come qualcosa che possa poi avere un senso nella loro vita "reale", e la carenza di motivazione è un ostacolo **insormontabile**.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cfr. A Scandurra (a cura di), *Ragazzi dentro. Primo rapporto sugli Istituti Penali per Minori*, Associazione Antigone, Roma 2011.

## Superare l'orrore: gli Ospedali psichiatrici giudiziari e le prospettive di chiusura e superamento | Cristiana Bianco, Dario Stefano Dell'Aquila

### Introduzione: i numeri degli Opg e il sistema delle misure di sicurezza

In Italia gli Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) sono sei. Cinque (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia) sono gestiti completamente dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il sesto, Castiglione delle Stiviere, è una struttura gestita dalla Asl in virtù di una convenzione con il ministero della Giustizia. Al 30 giugno 2011, complessivamente, nelle sei strutture risultano presenti 1.487 internati, dei quali 95 donne.

Ospedali psichiatrici giudiziari	Capienza	Presenti
Aversa	259	268
Barcellona Pozzo di Gotto	452	368
Castiglione delle Stiviere	193	340
Montelupo Fiorentino	201	143
Reggio Emilia	132	247
Napoli	100	121
<b>Totale</b>	<b>1.337</b>	<b>1.487</b>

Fonte dati Ministero della giustizia – Dipartimento Amministrazione penitenziaria al 30 giugno 2011

Negli ultimi anni questo sottosistema del penitenziario ha mostrato una sorprendente stabilità rispetto alla forte dinamica di crescita delle incarcerazioni. Da tempo nei sei Opg stazionano dalle 1.300 alle 1.500 persone. In realtà la popolazione di questo circuito parallelo è sostanzialmente stabile da oltre un trentennio. Una situazione che, paradossalmente, anche in presenza di una prospettiva di superamento prevista dalla riforma della sanità penitenziaria (Dpcm 1 aprile 2008) proprio ora vede aumentare il numero di presenze. Dal 2007 al 2011 il numero degli internati in Opg è aumentato di 147 presenze.

Per comprendere bene cosa siano gli Opg è necessario comprendere due cose, in primo luogo cosa siano diventati questi luoghi dopo anni di incurie e abbandono, in secondo luogo come funziona il meccanismo di internamento previsto dal sistema delle misure di sicurezza.

## Il lavoro della Commissione Marino nell'ultimo anno e il caso dell'Opg di Aversa

Alla fine, dopo anni di denunce, segnalazioni, rapporti di organismi internazionali, indagini della Commissione parlamentare sull'efficienza del sistema sanitario, è giunta la voce autorevole del capo dello stato sulla vicenda degli ospedali psichiatrici giudiziari. Intervenedo al Senato, a un convegno sulla questione penitenziaria, il presidente Giorgio Napolitano, ha parlato "dei residui ospedali psichiatrici giudiziari, inconcepibili in qualsiasi Paese appena appena civile. Strutture pseudo-ospedaliere che solo coraggiose iniziative bipartisan di una commissione parlamentare stanno finalmente mettendo in mora". E se la orribile condizione degli ospedali psichiatrici giudiziari è giunta sino al presidente della Repubblica è perché il lavoro svolto nell'ultimo anno dalla Commissione parlamentare presieduta da Ignazio Marino ha svelato all'opinione pubblica l'esistenza dei manicomi giudiziari.

Dopo il rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sulla visita all'Opg di Aversa, la Commissione ha ispezionato più volte tutti gli Opg e ha documentato con un video le condizioni di detenzione degli internati. Un video parzialmente trasmesso nella trasmissione "Pressa Diretta", su Rai 3, e per intero al Senato della Repubblica, a un convegno alla presenza dello stesso presidente del Senato.

È il caso di ricordare che il rapporto del Comitato europeo di cui sopra, reso pubblico nell'aprile 2010, a proposito dell'Opg di Aversa, descriveva condizioni detentive inumane e degradanti. Una situazione più volte evidenziata e denunciata dall'Osservatorio di Antigone, che nel 2008 dedicò la giornata di apertura proprio alle visite nei manicomi giudiziari. A seguito del rapporto la Commissione parlamentare Marino ha cominciato a effettuare visite e ispezioni assieme ai carabinieri dei Nas. Esterrefatti per le condizioni di detenzione, lo stato di abbandono fisico e psichico degli internati, la fatiscenza dei luoghi, dall'uso della contenzione fisica, gli stessi carabinieri hanno redatto rapporti che hanno confermato che quella di Aversa non rappresentava una eccezione ma una regola. La Commissione ha avviato un lavoro di tessitura istituzionale tra Ministero, Regioni, Asl, soggetti del privato sociale, che ha consentito di approdare dalla necessaria fase di denuncia alla indispensabile fase di chiusura e superamento degli Opg.

Se da un lato questo lavoro ha consentito che ci fossero maggiori risorse dedicate alla fuoriuscita degli internati dal circuito Opg, dall'altro bisogna constatare con rammarico che le condizioni detentive all'interno dei manicomi sono ancora ben al di sotto di standard accettabili. Lo dimostra ad esempio il fatto che è stato lo stesso presidente Marino, con una disposizione che a nostra memoria non ha precedenti, a disporre, in virtù dei poteri conferiti alla Commissione, la chiusura di due reparti all'interno degli Opg di Montelupo e Barcellona Pozzo di Gotto, viste le condizioni strutturali di abbandono e degrado nelle quali versavano. O anche che sono stati sempre i carabinieri dei Nas, su impulso della Commissione, a sequestrare la farmacia interna all'Opg di Aversa. E a triste dimostrazione che la strada da percorrere è ancora lunga c'è la scia impressionante di decessi che, nei soli primi sei mesi del 2011, ha investito l'Opg di Aversa. Solo nel manicomio giudiziario campano, infatti, si sono registrati ben sette decessi. Tre suicidi e quattro morti per malattia. Tra i suicidi, il caso di un internato rumeno che si è tolto la vita il giorno in cui è venuto a conoscenza della proroga della misura di sicurezza. E se a questa sequenza aggiungiamo l'internato di 73 anni che si è tolto la vita nell'Opg di Barcellona Pozzo di Gotto, i morti arrivano a otto. In strutture che dovrebbero essere, lo ricordiamo, innanzitutto dei luoghi di cura.

## Le misure di sicurezza e l'ergastolo bianco

È allora necessario, a questo punto, comprendere l'altro aspetto del problema Opg, il funzionamento delle misure di sicurezza. E scoprire così anche i diversi profili che portano all'ingresso in un manicomio giudiziario.

L'istituto delle misure di sicurezza è espressione del sistema dualistico presente all'interno del codice penale. I destinatari delle misure di sicurezza sono i soggetti imputabili socialmente pericolosi, i soggetti semi-imputabili e i soggetti non-imputabili.

L'applicazione delle misure di sicurezza è subordinata a due presupposti, uno oggettivo – la commissione di un fatto previsto dalla legge come reato – e l'altro di tipo soggettivo – la pericolosità sociale del soggetto. L'articolo 202 c.p. stabilisce infatti che le misure di sicurezza possono essere applicate solo alle persone socialmente pericolose che abbiano commesso un fatto previsto dalla legge come reato. Il metodo di accertamento della pericolosità diffuso nella prassi di tipo c.d. intuitivo spesso risulta soggettivamente arbitrario e poco affidabile.

La misura di sicurezza ha una durata relativamente indeterminata. La durata dell'applicazione di tali misure è fissata dalla legge nel minimo, ma resta indeterminata nel massimo, e ciò in quanto è impossibile determinare in anticipo la cessazione della pericolosità del soggetto. Ai sensi dell'art. 207 c.p., infatti, tali misure non possono essere revocate se le persone ad esse sottoposte non hanno cessato di essere socialmente pericolose.

L'art. 208 del codice penale regola la revoca ordinaria. Decorso il periodo minimo di durata stabilito dalla legge per ciascuna misura di sicurezza, il giudice riprende in esame le condizioni della persona che vi è sottoposta, per stabilire se essa è ancora socialmente pericolosa. Qualora la persona risulti ancora pericolosa, il giudice fissa un termine per un esame ulteriore e così procederà di volta in volta, fino quando il giudizio sulla pericolosità risulterà negativo. Quando vi sia ragione di ritenere che il pericolo sia cessato il giudice può, in ogni tempo, procedere a nuovi accertamenti. La revisione è possibile in ogni momento. Con questo procedimento vi è la possibilità di dilatare la durata della misura a tempo indeterminato poiché, se ne è decorso il periodo minimo, essa non può finire fintanto che non sia venuta meno la pericolosità. Accade, in questo caso, che la misura venga prorogata anche più volte consecutivamente. Si tratta del c.d. "ergastolo bianco": è l'infinita "prigione" degli internati negli Opg d'Italia.

Sì, perché di fatto mentre la pena detentiva ha un termine, la misura di sicurezza può anche non finire mai, proprio come l'ergastolo. Nell'80% dei casi la permanenza in Opg supera abbondantemente la durata della reclusione stabilita dal tribunale, e spesso le misure di sicurezza vengono prorogate di sei mesi in sei mesi senza fine.

Lo schema che segue ci aiuta a comprendere meglio quanto sia complessa la sorte di un sofferente psichico che abbia commesso un reato. Le ipotesi sulla sua sorte sono:

a - se viene riconosciuto il vizio totale di mente (art. 88 c.p.) e se viene giudicato non socialmente pericoloso (artt. 203-133 c.p.) viene prosciolto e rimesso in libertà (artt. 529-530 c.p.p.);

b - se viene riconosciuto il vizio totale di mente (art. 88 c.p.) e se viene giudicato socialmente pericoloso (artt. 203-133 c.p.) viene prosciolto e internato in un Opg per 2, 5 o 10 anni (artt. 215-222 c.p.);

c - se viene riconosciuto il vizio parziale di mente (art. 89 c.p.) viene condannato, ma prima di entrare in carcere (art. 656 c.p.p.) trascorre un periodo di 1-3 anni in un Opg, per il trattamento della patologia di mente (artt. 215-219 c.p.).

Ricordiamo un recente orientamento della Corte **Costituzionale**,<sup>1</sup> in base al quale non si renderebbe più obbligatoria la scelta dell'ospedale psichiatrico giudiziario per i soggetti colpevoli che siano totalmente infermi di mente, consentendo l'applicazione di diverse e meno costrittive misure previste dalla legge, purché idonee ad assicurare una adeguata soddisfazione delle esigenze di cura e prevenzione.

Un soggetto può, quindi, trovarsi recluso in un Opg in virtù di più e diverse posizioni giuridiche contemporaneamente. L'Opg è ancora oggi la risposta a situazioni giuridiche e cliniche differenti e **molteplici**.<sup>2</sup> Ricoverati con lievi reati rimangono ristretti sino a oltre dieci anni con misura di sicurezza provvisoria, senza la definizione del processo. È interessante ricordare che con l'applicazione di una misura di sicurezza provvisoria vengono inviati in Opg sia gli autori di reato sospetti portatori di malattia mentale e socialmente pericolosi in attesa di giudizio, sia autori di reato giudicati incapaci di intendere e di volere e socialmente pericolosi cui è stata applicata una misura di sicurezza minima di 2, 5 o 10 anni, ma appellanti, ricorrenti o in attesa di "eseguibilità".

L'eseguibilità è il giudizio ultimo espresso dal magistrato di sorveglianza circa l'applicazione effettiva e necessaria della misura, rivalutata fra il termine dei gradi di giudizio e l'inizio dell'esecuzione della misura di sicurezza stessa, su un'eventuale sopravvenuta estinzione della pericolosità del soggetto. Sarà compito dell'equipe trattamentale interna all'Opg preparare una relazione dettagliata ed esaustiva da presentare al magistrato di sorveglianza le cui conclusioni dovranno rilevare se la pericolosità sociale del soggetto è diminuita o meno e la disponibilità della famiglia o di una struttura alternativa (comunità, casa famiglia, ospizio, casa alloggio per pazienti psichiatrici, casa di cura privata) ad accogliere e seguire il soggetto. Purtroppo molti di questi soggetti non trovano alcuna collocazione possibile all'esterno e raramente sarà quindi possibile dare il via alla licenza finale di esperimento, pari a sei mesi di sperimentazione del comportamento del soggetto presso la famiglia, oppure presso una struttura che permetterà la dimissione dell'internato. Uno dei principali nodi da affrontare infatti, sta nel rispetto dei "bacini" di utenza. In base a quanto previsto dalla legge, in ogni singola struttura dovrebbero restare solo i pazienti di una determinata area geografica. Ogni regione dovrebbe creare comunità protette in grado di accogliere coloro che non hanno familiari in grado di farsene carico.

### **Un caso esemplare: storia di un internato che non riesce a uscire dal meccanismo delle misure di sicurezza**

È certamente utile far comprendere, al di là della questione tecnica, come incide l'attuale sistema fondato sulla prorogabilità della misura di sicurezza. Quella che segue è la storia di Ezio e ci sembra sia una storia simbolo. Cominciamo a raccontarla dal momento in cui, durante un semina-

<sup>1</sup> Con la sentenza 253/2004 la Corte aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 222 c.p, nella parte in cui, in caso di proscioglimento per infermità mentale, imponeva al giudice di disporre il ricovero in Opg, anche quando altre misure avrebbero consentito di soddisfare meglio le esigenze di cura e di sicurezza. Con la sentenza 367/2004, i giudici della Consulta hanno dichiarato l'illegittimità dell'articolo 206 c.p, "nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in luogo del ricovero in Opg, una misura di sicurezza non detentiva, prevista dalla legge, idonea ad assicurare alla persona inferma cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale".

<sup>2</sup> 1) Prosciolti folli: 2) Condannati a pena sospesa: 3) Soggetti sottoposti a misura di sicurezza provvisoria: 4) Detenuti in esecuzione di perizia: 5) Soggetti inviati in osservazione: 6) Minorati psichici in sentenza: 7) Minorati psichici amministrativi.

rio organizzato dalla Commissione Marino, la senatrice Donatella Poretti annuncia l'assenza di uno dei relatori previsti per la sessione pomeridiana. È lei stessa a leggere il testo scritto del relatore assente. La platea ascolta con attenzione una testimonianza asciutta, dolorosa, di un uomo che dopo trenta anni di carcere è entrato nel circuito degli Opg, senza esser ancora riuscito a venirne fuori. Il silenzio diventato pesante si fa gelo quando la senatrice ha spiegato che chi avrebbe dovuto leggere quelle parole non era lì perché evaso dalla comunità dove si trovava per la "licenza finale di esperimento."

Ezio, dei suoi sessantadue anni, oltre la metà li ha trascorsi in carcere. Entra giovanissimo nel circuito penale, per una lunga serie di reati. Un carattere forte, difficile, istintivamente ribelle che però progressivamente si "politicizza". Entra a fare parte del Nuclei armati proletari che proprio nel carcere e nel dialogo con i detenuti "comuni" costruiranno i loro punti di forza. E anche chi vi aderisce dal carcere sconterà i tragici esiti di quella stagione politica. Ezio, che non ha mai negato le proprie responsabilità né le ha attribuite ad altri, paga in prima persona. Sconta, tutto di fila, il suo lungo debito con la giustizia. Quando esce gli rimane una piccola casa e la madre anziana ad aspettarlo. Non è mai tardi per un nuovo inizio. Comincia ad immaginare una nuova vita. Ma non fa in tempo. Sulla base di una perizia persa nel tempo, che lo riconosce seminfermo per uso di sostanze stupefacenti, Ezio dopo la pena deve scontare tre anni di misura di sicurezza in Opg. E così, nel giugno 2008, fa il suo ingresso nella incredibile realtà dei manicomi giudiziari. Ne rimane sconvolto, come lui stesso ci ha raccontato. "In oltre trenta anni di carcere ho visto cose inaudite, ma è ad Aversa che per la prima volta in vita mia ho avuto davvero paura". È testimone di condizioni igieniche spaventose, di violenze, soprusi e dell'abuso di psicofarmaci. Ma non è un testimone silenzioso: Ezio scrive, testimonia, racconta. È lì in prima fila quando a Barcellona arriva la Commissione Marino. Non si tira mai indietro, quando di tratta di intervenire perché, come ci ripete spesso, "dobbiamo raccontare cosa sono gli Opg, dobbiamo chiuderli".

Gli ultimi sei mesi, prima della scadenza della misura di sicurezza e del riesame della pericolosità sociale, li trascorre in una comunità privata accreditata del nord, in libertà vigilata. La retta di permanenza, oltre cento euro al giorno, è a carico del servizio sanitario pubblico. Ezio è un po' insofferente, non capisce perché dopo tanti anni, e senza nessuna diagnosi precisa, debba ancora subire limitazioni della libertà. Ma la via d'uscita sembra farsi più vicina. C'è un progetto, "Luce e libertà", gestito dal Dipartimento di salute mentale di Messina, che prevede per lui una casa, un reddito, un lavoro e un inserimento in una cooperativa sociale. La cosa ha quasi il sapore del miracolo. C'è il parere favorevole della direzione dell'Opg di Barcellona Pozzo di Gotto e la relazione positiva del Dsm, per inciso tutte strutture pubbliche. Si è pronti per chiedere al giudice di fargli trascorrere gli ultimi sei mesi di licenza finale all'interno di questo progetto. Ezio è ottimista, ma c'è un problema. Una relazione, di appena ventisette righe, redatta dalla psichiatra della comunità dove ora risiede. La psichiatra scrive che "il paziente fatica a legittimare il ruolo degli educatori" e che "continua a percepirsi molto diverso dagli altri ospiti, sia per esperienze di vita che per peculiarità caratteriali". Per questi motivi, poiché il nostro soffre della "tendenza ad avere un tipo di pensiero autocentrato" propone di prolungare di altri sei mesi la presenza nella comunità. In queste condizioni, con due relazioni favorevoli di strutture pubbliche e una, non favorevole, di una struttura privata, si arriva di fronte al magistrato di sorveglianza che deve giudicare. E questi, nella sua giusta e piena autonomia, decide che Ezio deve rimanere altri sei mesi in comunità, al termine dei quali ci

sarà un nuovo riesame della sua condizione. La delusione molto grande e il senso di aver subito una nuova ingiustizia fanno commettere a Ezio un errore. Si allontana dalla comunità, tecnicamente evade dalla libertà vigilata. Tempo una settimana di vagabondaggio e poi si riconsegna. Ma la legge, specie per i più deboli, non consente umanità. Revoca della libertà vigilata, fine della licenza finale di esperimento, nuovo ingresso in Opg, questa volta quello di Castiglione delle Stiviere. Da dove, dopo qualche giorno, viene rinvio a Barcellona Pozzo di Gotto. E si ricomincia tutto dall'inizio.

### **Proposte e conclusioni: quali prospettive e quali sono le cose da fare per il superamento dei manicomii. La campagna Stop Opg**

Nel convegno svoltosi presso l'Opg di Aversa nel gennaio 2011 (sesto Forum nazionale della salute mentale, svoltosi ad Aversa il 14 e 15 gennaio 2011) sono stati presentati i risultati di una ricerca epidemiologica che, analizzando la distribuzione per provenienza territoriale degli internati dei manicomii giudiziari, ha individuato un'interessante correlazione di pazienti psichiatrici ospiti in questi luoghi con particolari **territori**.<sup>3</sup> Ci si domanda se è lecito far dedurre da questa frequenza statistica che l'imprigionamento di questi pazienti sia funzione diretta del livello di qualità dei servizi psichiatrici territoriali. Certo non è azzardato supporre che se la magistratura giudicante e quella di sorveglianza avessero a disposizione l'opportunità di protocolli di controllo all'aria aperta della pericolosità sociale dei pazienti, sarebbero meno indotte a ricorrere all'internamento manicomiale. In una media nazionale di internamento (per centomila abitanti) pari al 2,3, si va dal 0,7 di cittadini internati del Friuli Venezia Giulia a cifre intorno al 4 per centomila abitanti per la Liguria, l'Abruzzo e la Puglia. Ci sono inoltre dipartimenti "virtuosi" che non hanno attualmente alcun cittadino internato in Opg.

A sostegno della chiusura degli Opg è nata una rete di soggetti del terzo settore, associazioni e la forte presenza della Cgil che ha avviato una campagna "STOP Opg". È stata elaborata una prima piattaforma di azioni da mettere in campo, a legislazione vigente. Riportiamo qui di seguito i punti delle azioni da mettere in campo:

1. Il governo rispetti gli impegni per il passaggio della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale e assicuri il finanziamento previsto dal Patto per la salute.
2. Le Regioni assumano l'onere dei trattamenti, delle cure, del reinserimento, attribuendo ai Dsm le necessarie risorse se carenti.
3. I Dsm prendano in carico gli internati attraverso progetti individualizzati di cura e reinclusione, ma attuino altresì interventi preventivi e di assistenza adeguata negli istituti.
4. La magistratura di sorveglianza cessi, nel riesame della pericolosità sociale, di valutare in maniera prevalente le condizioni socio-economiche delle persone. Se l'intervento sulle stesse è dovuto – e va ricercato il loro miglioramento – la carenza non può in alcun modo giustificare la continuazione dell'internamento.
5. La magistratura cessi di utilizzare l'Opg per interventi diversi da quelli previsti per le misure di sicurezza per rei prosciolti. Si possono infatti sollevare molti dubbi sulla costituzionalità di un sistema che consente misure repressive assolutamente sproporzionate al reato.

<sup>3</sup> [www.forumsalutementale.it](http://www.forumsalutementale.it).

6. La magistratura di sorveglianza non può confermare la pericolosità sociale di un internato solo perché manca il consenso da parte del Dsm di competenza di farsi carico dello stesso.

A ciò vorremmo aggiungere due cose. La prima è che nelle more di una chiusura e superamento degli Opg si assicurino standard di detenzione dignitosi e umani e livelli essenziali di assistenza sanitaria. Perché dobbiamo evitare che, mentre il medico studia, il paziente muoia. La seconda è che, a nostro avviso, se è bene ragionare sugli interventi “a legislazione vigente” da mettere in campo nel breve periodo, bisogna assolutamente mettere in agenda il tema delle misure di sicurezza e la loro abrogazione così come attualmente concepite, attraverso una modifica del codice penale. Siamo consapevoli che non è una soluzione semplice, ma riteniamo che la prorogabilità della detenzione, in forme e modi arbitrari e discrezionali, costituisca un vulnus intollerabile ai diritti fondamentali delle persone. Superare gli Opg significa anche mettere in discussione le forme dell'internamento psichiatrico e ogni loro fondamento giuridico.

Seconda parte  
I diritti negati



### Introduzione

Come ogni anno ci troviamo a trattare degli eventi critici e in particolare in relazione ai diritti negati. “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo*”. Primo diritto, la vita. Abusi e violenze sconfinanti talora in decessi: persone svantaggiate, deboli, già penalizzate, in più, vittime ingiustificate di una brutalità aberrante. Uomini che entrano in carcere e che, talvolta, non vi escono più. Uomini che, nonostante gravitino entro il circuito penale, mantengono i propri diritti, primo tra tutti il diritto alla vita. La vita: casi e storie. Pestaggi di agenti in danno a detenuti, aggressioni di detenuti in danno ad agenti. Violenze di entrambi, detenuti e agenti. Suicidi. Suicidi “anomici”, suicidi disperati. Suicidi di detenuti, suicidi di agenti. Quando la vittima diviene carnefice e il carnefice diviene vittima. Riflettiamo su alcuni punti: 67.174 presenze. 24.404 stranieri. 28.178 pendenze. 37.257 definitivi (12.329 stranieri). Di questi, l'8,7% è in carcere per condanne fino a un anno, il 32% fino a tre anni. Il 29,9% ha un residuo pena fino a un anno, il 63,8% fino a tre anni. 2.402 i detenuti usciti ex L. 199/2010. Il 30% delle persone che transita da un carcere vi rimane tre giorni, il 60% meno di un mese. Il carcere stesso induce a riflettere su quella che ne rappresenta la funzione principale, se di funzione è lecito parlare. Si ipotizza una variabile: la frustrazione. Frustrazione ripartita su più livelli tra cui, al vertice, l'inefficienza del sistema giustizia *tout court*, malato alla radice. Inefficienza = difficoltà. Come abbiamo già avuto modo di osservare, le difficoltà ben si prestano a un aumento della violenza intra ed extramuraria, sia auto che etero diretta, perché, amplificando le condizioni di vulnerabilità, incrementano il rischio di condotte aberranti. Di entrambi i soggetti, istituzionali e non.

### Carceri, Ospedali Psichiatrici Giudiziari: nuovi casi

#### *Asti, Casa Circondariale*

Chiesto il rinvio a giudizio per dodici persone, tra agenti e assistenti del carcere di Quarto d'Asti, accusati di violenze fisiche e vessazioni psicologiche nei confronti di due detenuti.

Si attendono ulteriori sviluppi.

#### *Aversa, Ospedale Psichiatrico Giudiziario*

Arresti domiciliari per due agenti di polizia penitenziaria dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa, accusati di violenza sessuale aggravata ai danni di un internato transessuale. I fatti sarebbero avvenuti nel 2008. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Genova, Casa Circondariale*

Uno psicologo è indagato per concussione e violenza sessuale ai danni di alcuni detenuti a lui affidati nel carcere di Marassi. Secondo le prime ricostruzioni dei fatti, sarebbero diversi gli episodi in esame. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Milano, Casa Circondariale di San Vittore e Casa di Reclusione di Bollate*

Inizia il processo contro due agenti di polizia penitenziaria, accusati di concussione sessuale e violenza sessuale aggravata (fatti commessi ai danni di persone sottoposte alla limitazione della libertà personale e in qualità di pubblici ufficiali nell'esercizio delle proprie funzioni). I fatti sarebbero avvenuti nel 2008. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Tolmezzo, Casa Circondariale*

Così un gruppo di detenuti del Carcere di Tolmezzo denunciano "quello che, ancora una volta, è successo venerdì 13 agosto (2010) proprio qui a Tolmezzo, dove un ragazzo, M.F., è stato picchiato con tanto di manganelli nella sezione infermeria". Si attendono ulteriori riscontri.

*Parma, Casa Circondariale*

Pasquale Condello, detto "u supremu", boss 'ndranghetista, ergastolano, denuncia di subire continue "torture elettroniche", ovvero, scariche elettriche a bassa tensione. Il "trattamento" avrebbe preso avvio dal giugno del 2010. Inoltre, rileva l'avvocato, Condello è stato ricoverato all'ospedale civile di Parma per un "trauma cranico di origine imprecisata", ovvero, "una frattura della base cranica con compromissione del cervello a causa di una evidente dispersione di liquido ematico all'interno del cranio". Si attendono ulteriori sviluppi.

*Treviso, Casa Circondariale*

Tre agenti di polizia penitenziaria sono stati rinviati a giudizio con l'accusa di abuso d'ufficio, percosse e minacce ai danni di un detenuto rumeno. I fatti sarebbero avvenuti nell'ottobre del 2007. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Velletri, Casa Circondariale*

Disposte le misure cautelari per cinque agenti di polizia penitenziaria accusati di lesioni, peculato e violenza privata in danno ad un detenuto pakistano. I fatti sarebbero avvenuti nel 2009. Si attendono ulteriori sviluppi.

## **Carceri, Ospedali psichiatrici giudiziari: pendenze**

*Catania, Casa Circondariale*

Grazia La Venia, madre di Carmelo Castro, non persuasa dall'ipotesi di suicidio con la quale era stata "archiviata" la morte del figlio, deceduto nel marzo 2009, chiede la riapertura delle indagini affinché sia fatta luce sulla vicenda, a oggi ancora oscura. La donna, affiancata dalle associazioni Antigone e A buon diritto ha chiesto la riesumazione del cadavere per accertare, se possibile, eventuali tracce di violenze cui, secondo la famiglia, sarebbe stato sottoposto Castro poco prima di morire.

*Genova, Casa Circondariale*

Termina in primo grado il processo contro l'ex direttore del carcere femminile di Pontedecimo, condannato a due anni e sei mesi per corruzione a sfondo sessuale e falso. I fatti risalgono al 2009 quando la vittima aveva denunciato di subire minacce e pressioni sessuali in cambio di benefici.

*Lecce, Ipm*

Continua il processo contro nove agenti del carcere minorile di Lecce accusati di violenze e lesioni. I fatti sarebbero avvenuti nel 2003. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Livorno, Casa Circondariale*

Respinto il ricorso per la riapertura del caso Lonzi, archiviato nel maggio 2010. Marcello, le cui immagini del corpo martoriato sono note a tutti, sarebbe morto per "cause naturali", ovvero per un banale malore. Maria Ciuffi, la madre, ha annunciato l'intenzione di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Parma, Casa Circondariale*

Termina in primo grado il processo contro due agenti di polizia penitenziaria, operativi nel carcere di Parma, condannati a due anni e sei mesi e al pagamento di una provvisoria pari a ventimila euro per il pestaggio di Aldo Cagna. I fatti risalgono al 2006.

*Teramo, Casa Circondariale*

"Abbiamo rischiato una rivolta perché il negro ha visto tutto. Un detenuto non si massacrava in sezione, si massacrava sotto". Respinta la richiesta di archiviazione presentata dalla procura per l'ex comandante della polizia penitenziaria e per cinque agenti, indagati per gli abusi in danno a un detenuto del carcere di Castrogno. I fatti sarebbero avvenuti nell'ottobre del 2009. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Nuoro, Casa Circondariale*

Continua il processo contro otto agenti di polizia penitenziaria imputati di peculato e violenze commesse in danno ad un gruppo di detenuti extracomunitari. I fatti sarebbero avvenuti nel 2002. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Pistoia, Casa Circondariale*

Termina in primo grado il processo contro un agente di polizia penitenziaria, condannato a quattro anni e cinque mesi di reclusione. I fatti sono avvenuti nel 2006, l'agente esercitava pressioni sulla cognata di un detenuto, minacciandone il trasferimento qualora la vittima non avesse assecondato i suoi desideri (sessuali).

**Questure, commissariati, stazioni di carabinieri, cie: nuovi casi***Bergamo*

La procura indaga per la morte di un giovane marocchino, ucciso per strada da un colpo partito dall'arma di un carabiniere. I fatti risalgono al 6 febbraio 2010. Il carabiniere, appartenente al nucleo

operativo radiomobile di Bergamo, è indagato per omicidio colposo. A un anno dalla vicenda, sussistono punti bui e linee d'ombra al punto che il Dipartimento di Stato americano, nell'annuale rapporto dedicato ai diritti umani, ha classificato la vicenda del giovane marocchino tra gli "omicidi controversi". Si attendono ulteriori riscontri.

*Firenze, Caserma Fadini*

Una giovane donna venezuelana, arrestata per furto, denuncia di aver subito molestie sessuali da un poliziotto mentre era detenuta in una cella di sicurezza della caserma Fadini di Firenze. Il fatto sarebbe avvenuto il 14 settembre 2010. Si attendono ulteriori riscontri.

*Milano, Caserma Montebello*

Inizia il processo contro due carabinieri, rinviati a giudizio con l'accusa di lesioni gravi. I fatti sarebbero avvenuti il 12 agosto del 2009, quando i carabinieri, portata la vittima in caserma, gli avrebbero chiuso la bocca con del nastro isolante per poi picchiarlo mentre era steso a terra, con le mani legate. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Roma, Caserma*

"Durante la notte sono stata svegliata da quattro uomini (tre carabinieri, un vigile urbano) che sono venuti da me con bottiglie di alcolici e mi hanno offerto da bere. Ho accettato, non immaginavo di non potermi fidare. Abbiamo bevuto whisky, poi ho chiesto qualcosa da mangiare, avevo fame, e loro mi hanno fatto uscire dalla cella e mi hanno portato in sala mensa. E stato lì che è successo il peggio. Mi hanno circondata e a turno hanno avuto con me rapporti sessuali", così una donna, arrestata per furto e tradotta in caserma in attesa del giudizio per direttissima. I fatti sarebbero accaduti la notte tra il 23 e il 24 febbraio 2011. I tre militari sono stati deferiti in sede disciplinare e trasferiti presso altra sede. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Treviso, Caserma*

Inizia il processo contro un carabiniere imputato di lesioni e abuso di autorità. I fatti sarebbero avvenuti il 9 luglio del 2010. Secondo la ricostruzione della Procura, il carabiniere avrebbe colpito il giovane con pugni al volto e con calci alle gambe. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Velletri, Commissariato*

Quattro poliziotti del commissariato di Anzio sono stati rinviati a giudizio con l'accusa di concorso in omicidio aggravato preterintenzionale per avere "cagionato la morte della vittima, arrestata dagli stessi e trattenuta presso le camere di sicurezza del commissariato fino all'accompagnamento in carcere, con atti diretti a commettere il delitto di percosse o lesioni personali, segnatamente colpendolo più volte con un mezzo contundente". I fatti sarebbero avvenuti nel settembre del 2008. Si attendono ulteriori sviluppi.

## Questure, commissariati, stazioni di carabinieri, cie: pendenze

### *Milano, cie*

Termina in primo grado il processo contro un ispettore di polizia, condannato a sette anni e due mesi di reclusione. I fatti risalgono all'agosto del 2009, quando l'agente "ha costretto J., abusando di persona sottoposta a limitazione della libertà personale, a subire atti sessuali".

### *Varese, Caserma*

Inizia il processo per la morte di Giuseppe Uva, avvenuta il 15 giugno 2008, quando tradotto in caserma "per una lite tra ubriachi", moriva in circostanze sospette. Si attendono ulteriori sviluppi.

## Storie dal mondo

### *Grasse*

Daniele Franceschi muore all'improvviso nel carcere di Grasse (Fr) ove era ristretto. Per le autorità francesi il ragazzo sarebbe "deceduto per arresto cardiaco", per la madre "subiva soprusi, minacce e intimidazioni dalle guardie". Dai primi referti autoptici (effettuati in Francia) "è stato assolutamente escluso che abbia subito percosse in carcere", per i consulenti della difesa sarebbe stata riscontrata la rottura del setto nasale. Si attendono ulteriori riscontri.

### *Lecce, Messico*

Inizia il processo contro otto messicani, tra magistrati e poliziotti, imputati dell'omicidio di un bancario leccese, deceduto in Messico mentre era in vacanza. L'uomo, arrestato per una infrazione amministrativa, veniva condotto in carcere dove rimaneva per quarantadue ore senza né cibo né acqua né assistenza medica, malgrado lamentasse un malore, risultato, a tutti gli effetti, fatale. Il caso deve la forza alla convenzione Onu che prevede, in caso di tortura o di trattamenti disumani e degradanti, la competenza giurisdizionale del Paese in cui la vittima ha cittadinanza.

### *Suicidi*

Al dì 29 giugno 2011, si registrano 91 morti in totale. Di questi, 30 suicidi (+ 18 casi ancora da accertare). Il 97% dei suicidi coinvolge uomini, l'età media si stanza sui 38 anni. Il detenuto più giovane a togliersi la vita aveva 22 anni. Altrettanto giovani (24-33 anni) i casi di suicidio in Opg. Inoltre, si registrano 191 suicidi sventati, 1.034 atti di autolesionismo, 60 aggressioni al personale di Polizia penitenziaria (dato aggiornato al 20 marzo 2011).

## La riforma della sanità penitenziaria. Verso una maggior tutela della salute in carcere?

Daniela Ronco

Il primo aprile 2008 è entrato in vigore il DPCM che ha dato attuazione al trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria. La tutela della salute delle persone detenute è diventata una competenza propria del servizio sanitario, subentrato all'amministrazione penitenziaria nella gestione di tale sfera. Non ci soffermeremo, in tale sede, sul lungo e complesso percorso che ha portato all'entrata in vigore della riforma, a partire dalla Legge-Delega n. 419 del 30 novembre 1998, dell'allora Ministro della salute **Bindi**.<sup>1</sup> Ciò su cui vorremmo concentrare l'attenzione, piuttosto, è l'impatto che tale passaggio ha avuto e sta avendo – non si può certamente parlare infatti di un percorso concluso – nella percezione degli addetti ai lavori maggiormente coinvolti: il personale sanitario e gli operatori penitenziari. In particolare, verranno presentate alcune riflessioni derivanti da uno studio che l'Associazione Antigone ha compiuto negli ultimi due anni grazie ad un finanziamento dell'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà), volto a monitorare l'impatto della riforma sulla popolazione detenuta. Tale studio ha consentito di approfondire il materiale conoscitivo raccolto dall'Associazione attraverso l'attività dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione, che negli ultimi tre anni ha dedicato una particolare attenzione al tema della salute in carcere (attraverso colloqui con gli operatori sanitari e raccolta di dati durante le visite presso gli istituti penitenziari).

Cosa è cambiato a distanza di poco più di tre anni dall'entrata in vigore della riforma? Molto poco, a parere degli addetti ai lavori, in termini di qualità del servizio sanitario offerto alle persone detenute, in gran parte non consapevoli della riforma stessa. Il più significativo mutamento in questa fase sembra riguardare invece le relazioni tra gli operatori sanitari e penitenziari, nonché questioni di carattere organizzativo. Vedremo nel dettaglio tutti questi aspetti.

Un elemento che occorre segnalare fin d'ora riguarda invece la mancata disponibilità di dati sanitari sulle condizioni delle persone ristrette: il principale ostacolo su cui siamo incappati nella realizzazione dello studio ha riguardato l'impossibilità di accedere ai dati sanitari, che, a partire dal passaggio di competenze, non vengono raccolti in maniera omogenea sul territorio nazionale. Le singole Asl raccolgono una mole di dati in maniera spesso accurata e approfondita, ma non esiste al momento un modello uniforme tale da rendere possibile una lettura aggregata. Questo costituisce

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica di tale percorso si rimanda al puntuale contributo di S. Libianchi, *La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere: il DPCM 1 aprile 2008*, in "Antigone" n. 1, 2008.

indubbiamente non soltanto un ostacolo per chi fa ricerca in tale campo, ma soprattutto una forte limitazione alla possibilità di avere un quadro completo delle problematiche sanitarie nelle carceri, indispensabile per una efficace politica di programmazione degli interventi sanitari.

### **La coabitazione di due istituzioni**

Tra gli aspetti più complessi del passaggio di competenze c'è indubbiamente il mutamento dei rapporti istituzionali tra amministrazione penitenziaria e Asl e, a livello individuale, tra il medico/infermiere e l'operatore penitenziario, sia esso direttore, funzionario di polizia penitenziaria o operatore trattamentale.

L'elemento più problematico del passaggio di competenze tra i due ministeri ha riguardato la questione dell'inquadramento contrattuale del personale sanitario, a tutti i livelli: dal dirigente sanitario, ai medici di guardia ex-Sias, agli specialisti, agli infermieri. Da più parti sono state raccolte testimonianze di lamentele manifestanti situazioni di disagio legate all'incertezza sul tipo di inquadramento e sui tempi dei rinnovi dei contratti da parte delle Asl.

Durante la conduzione della ricerca si è cercato di appurare in particolar modo quanto la riforma abbia inciso sulla presenza numerica del personale sanitario operante all'interno degli istituti di pena italiani (in termini di aumento, diminuzione o stallo), oltre che sulla entità dell'inserimento di figure nuove di medici e infermieri. In tal senso emerge una situazione a macchia di leopardo: c'è chi sostiene che non ci siano state grandi variazioni rispetto al periodo pre-riforma e che sostanzialmente il personale sia semplicemente "transitato" sotto la competenza Asl e c'è invece chi porta alla luce significativi mutamenti, sia in termini numerici, sia in termini di ingresso di nuovi professionisti. Se, da un lato, chi ritiene non ci siano stati significativi cambiamenti numerici nel personale sanitario lamenta proprio la scarsità di risorse umane, d'altro canto, chi riconosce che ci sono state nuove assunzioni legge talvolta tale innovazione in chiave critica, in termini di aumento delle difficoltà legate all'inserimento di personale privo di esperienza lavorativa in carcere e pertanto non avvezzo alle dinamiche proprie dell'istituzione totale. La seguente testimonianza portata da due agenti di polizia penitenziaria è emblematica in tal senso:

“Poi c'è anche il problema che con l'arrivo di nuovo personale sanitario dopo il passaggio del DPCM sono arrivate persone nuove che non conoscono bene le dinamiche interne all'istituto, e ciò complica un po' i nostri rapporti con l'area sanitaria. Per lavorare in carcere, infatti, bisogna conoscere bene l'ambiente, ed essere consapevoli che il detenuto non è come un altro paziente, nel senso che la condizione di salute può essere strumentale all'ottenimento di un beneficio di legge. Mentre fuori l'interesse è esclusivamente quello di vedere migliorata la propria condizione di salute, in carcere alcuni possono non volere un miglioramento nell'ottica di avere una possibilità per uscire. È quindi necessaria una maggior collaborazione tra personale sanitario e personale di custodia, nell'ottica di far comprendere meglio ai nuovi medici come funzionano i meccanismi del carcere. La sanità in carcere dovrebbe funzionare come in ospedale, però questo non è sempre possibile, ci deve essere più fluidità. È inevitabile che nel rapporto tra medico e paziente ci interponiamo noi, che dobbiamo agire anche da tutori, conoscendo meglio il detenuto”.

Tale testimonianza mette in evidenza altresì la fatica di una parte degli operatori penitenziari a compiere quello scatto culturale nella direzione dello spirito della riforma, che mira a rendere la sanità una competenza esclusiva di un ente esterno all'amministrazione penitenziaria, seppur la collaborazione resti un elemento centrale e indispensabile alla buona riuscita degli interventi.

In generale si può dire che soprattutto negli istituti meno grandi e in quelli nei quali il turnover di medici e infermieri è stato limitato, l'impressione è che le relazioni non siano state soggette a grandi mutamenti. Viceversa, soprattutto nei grandi istituti o laddove ha preso servizio un numero significativo di operatori sanitari nuovi, senza precedenti esperienze di lavoro in carcere, emergono impressioni che qualche trasformazione ci sia stata. In questi casi spesso la trasformazione delle relazioni viene raccontata in termini di venir meno di un rapporto che è descritto come quasi familiare ("fraterno"), che univa coloro che lavoravano sotto lo stesso cappello, il Ministero della giustizia, all'interno di un'istituzione complessa quale il carcere. Una maggiore freddezza da parte dei medici viene presentata come uno degli effetti del cambiamento di cappello istituzionale. Tuttavia, da una parte dell'amministrazione penitenziaria, quella maggiormente autocritica, c'è l'ammissione che l'amministrazione stessa abbia fatto e faccia tuttora in alcuni casi molta difficoltà a "tirarsi fuori" dalle problematiche di carattere sanitario e a riconoscere piena autonomia al personale medico nella presa di decisioni sui problemi inerenti la salute delle persone detenute. Molto spesso per risolvere l'irrigidimento dei rapporti o comunque per stimolare un maggiore dialogo e una maggior comunicazione tra operatori penitenziari e sanitari, viene ritenuta indispensabile un'attività formativa specifica che, oltre a sensibilizzare sugli obiettivi della riforma, consenta una condivisione delle modalità operative da adottare.

Spesso viene portato alla luce anche un appesantimento burocratico causato in principal modo dall'assenza di un modello organizzativo che detti le linee delle nuove procedure da seguire. Da molte interviste emerge come, in assenza di modelli organizzativi istituzionalizzati, il buon funzionamento del servizio sanitario in carcere dipenda molto spesso in questa fase dalla variabile umana. Sono le persone a fare la differenza. Un buon servizio sembra dipendere in primo luogo dalla disponibilità alla collaborazione, in primis tra i ruoli direttivi di istituto penitenziario e Asl. Se la collaborazione tra chi ha i ruoli decisionali nelle due istituzioni viene riconosciuta come un elemento di fondamentale importanza da pressoché tutti gli intervistati, non tutti concordano sul fatto che la buona riuscita dell'applicazione della riforma debba essere lasciata alle volontà dei singoli e in questo senso lamentano ancora una volta la carenza di linee guida ministeriali e regionali. Una parte degli operatori, tuttavia, rivendica l'importanza del ruolo della buona volontà dei singoli, anche in termini di *responsabilizzazione*, concetto quanto mai difficile da applicare in organizzazioni complesse quali un carcere o un'Asl. Il pragmatismo, l'informalità, la collaborazione, assumono così un ruolo centrale nella realizzazione di un servizio sanitario nuovo. E in genere l'impressione è che i servizi funzionino meglio laddove le buone prassi sono realizzate *in primis* attraverso lo snellimento di procedure macchinose e la sperimentazione informale di processi innovativi.

### **Tra condivisione degli obiettivi e sfiducia nella loro concreta realizzazione**

Dallo studio emerge una generale condivisione degli obiettivi della riforma. Il sostegno "morale" alla stessa rimanda in genere al valore aggiunto rappresentato dalla gestione delle questioni sanitarie da parte di un ente esterno e che si occupa precipuamente di questa funzione. Si legga a titolo esemplificativo la seguente testimonianza di un medico:

“È una situazione che fa emergere i conflitti prima nascosti, si tratta di una fase di cambiamento. Ma si deve avere una prospettiva di medio termine e capire che l’obiettivo non è né quello di far risparmiare il Ministero della giustizia, né quello di aumentare il potere delle Asl ma quello di migliorare le condizioni di salute dei detenuti. Sicuramente, infatti, la salute è più tutelata se c’è un ente esterno all’amministrazione penitenziaria che ha la relativa competenza. È ovvio che debbano cambiare le regole. [...] Sicuramente la riforma garantirà che certe cose non succedano più. Un esempio: sicuramente in qualche carcere italiano qualche referto dubbio su morti naturali c’è stato, ora non dovrebbe più accadere, c’è un criterio di trasparenza maggiore grazie al fatto che il medico che lavora dentro deve riferire per qualsiasi cosa al responsabile esterno dell’Asl competente.”

Se il livello di condivisione degli obiettivi e di adesione allo spirito della riforma è pressoché unanime, sia tra gli operatori sanitari che penitenziari – seppur con alcune significative eccezioni espresse attraverso pareri contrari – da più parti vengono presentate una serie di difficoltà che rendono problematica l’applicazione della riforma stessa e che possono essere raggruppate in quattro livelli: ambientale, culturale, organizzativo e finanziario. Innanzitutto, molti operatori ritengono che il “cambiamento epocale” generato dalla riforma non possa essere analizzato in maniera disgiunta dalle condizioni più generali che caratterizzano l’ambiente carcerario nel suo complesso. Il carcere viene spesso definito come un ambiente di per sé patogeno, pertanto il principio dell’equivalenza delle cure sancito dalla riforma non può essere applicato senza tener conto delle maggiori e più complesse esigenze sanitarie da parte della popolazione detenuta.

Viene poi spesso evidenziata la necessità di superare determinati retaggi culturali che ostacolano l’applicazione dei principi della riforma: l’idea che la sanità sia ancora una questione su cui l’amministrazione penitenziaria è competente, il conflitto atavico tra garanzia della cura e tutela della sicurezza, le ritrosie nell’integrazione di un ente esterno, eccetera (si legga in tal senso la testimonianza di alcuni agenti di polizia penitenziaria riportata più sopra).

Dal punto di vista organizzativo, alcuni intervistati lamentano innanzitutto un aggravamento delle procedure burocratiche, per esempio per la richiesta di visite esterne o per la fornitura dei farmaci. (*Qui si scrive troppo, si fa poco il medico* – ha sostenuto emblematicamente un operatore sanitario). Per quanto riguarda le visite esterne, per esempio, se è vero che la competenza decisionale su di esse è ora esclusivamente in capo al medico, è altresì vero che le richieste vanno inviate, oltre che alla dirigenza sanitaria Asl, alla direzione del carcere, cui resta comunque la competenza sull’organizzazione della scorta e del trasferimento in ospedale. A tal proposito si sono riscontrate spesso criticità legate a visite saltate a causa della mancanza di scorte disponibili ad accompagnare le persone detenute presso i presidi esterni.

Infine il punto di vista finanziario: molti tra gli intervistati ritengono che la riforma potrebbe raggiungere gli obiettivi prefissati solo se si investissero maggiori risorse, soprattutto ai fini dell’aumento del personale. Tale criticità caratterizza al momento entrambe le istituzioni coinvolte nel processo e pertanto da più parti viene espressa la convinzione che l’implementazione vada molto a rilento in questa fase soprattutto a causa della carenza di risorse.

## L'implementazione della riforma e le buone prassi

Cosa fare, dunque, per superare i principali ostacoli e implementare la riforma? Ripercorriamo il filo dei quattro livelli di criticità presentati sopra.

1) *Livello ambientale*. Gli istituti penitenziari odierni presentano, si è detto, una serie di caratteristiche di per sé patogene: gli alti tassi di sovraffollamento e la forzata promiscuità, la fatiscenza delle strutture e l'insalubrità degli spazi, la limitazione dei movimenti e della vita all'aperto, tutti fattori che rendono quanto mai difficoltoso il tentativo di migliorare le condizioni sanitarie.<sup>2</sup> E allora diventa prioritario pensare a una riforma del carcere stesso, come suggerisce un operatore penitenziario intervistato:

“Non dimentichiamo – questo è un problema vecchio – che la salute in carcere non è solo un problema di salute, è una miriade di cose. La salute diventa un punto di equilibrio funzionale allo stare dentro o stare fuori. La perdita della libertà inoltre è di per sé un elemento patogeno, può aggravare malattie preesistenti. Non è una riforma della salute che modifica le cose, semmai una riforma del carcere.”

2) *Livello culturale*. Si è visto che spesso permangono dei retaggi culturali per cui gli operatori penitenziari faticano a considerare le questioni sanitarie non più di loro pertinenza. L'Azienda sanitaria locale, e gli operatori sanitari che la rappresentano, vengono spesso considerati ancora un corpo estraneo dentro un'organizzazione che ha delle proprie regole e dinamiche, che funziona proprio perché tutti sono socializzati ad esse. A tal proposito sembra quanto mai urgente l'attivazione di percorsi di formazione rivolti sia alle persone detenute (nella maggioranza dei casi poco o per nulla consapevoli del passaggio normativo e del significato, etico e pratico, che esso porta con sé) sia agli operatori, sanitari e penitenziari, ai fini della sensibilizzazione sui valori della riforma e della costruzione di nuove modalità di interazione.

3) *Livello organizzativo*. La mancanza di un modello organizzativo è lamentata dalla maggioranza degli intervistati. Molti appesantimenti burocratici sembrano determinati proprio da tale lacuna. Molte Asl si ritiene siano arrivate impreparate all'entrata in vigore della riforma e questo ha causato rallentamenti nel passaggio di beni e strutture, nell'adeguamento dei rapporti contrattuali, nella creazione di nuove modalità di lavoro all'interno delle carceri. La collaborazione tra le due istituzioni viene pressoché unanimemente riconosciuta come l'elemento essenziale per la fornitura di un servizio sanitario soddisfacente. Sperimentazioni di modelli organizzativi, anche in via informale, sono state riscontrate soprattutto in alcuni istituti penitenziari di dimensioni ridotte, dove si è visto che solo una buona disponibilità da parte delle persone (e il direttore del carcere e il dirigente sanitario sono le figure chiave in tal senso) consente di snellire dei meccanismi altrimenti paralizzanti l'attività sanitaria. Al contempo sembra fondamentale che tali prassi, sperimentate informalmente in una prima fase, vengano al più presto formalizzate, in modo da poter essere diffuse e contribuire alla stesura di quel modello organizzativo più volte sollecitato dagli addetti ai lavori.

<sup>2</sup> Il principale riferimento testuale, tra i vari contributi, soprattutto esteri, che trattano in maniera approfondita le conseguenze della detenzione sul corpo e sulla salute della persona, resta l'ormai classico D. Gonin (1994), *Il corpo incarcerato*, EGA-Edizioni Gruppo Abele, Torino.

4) *Livello finanziario*. Infine, ma certamente non è una questione di secondaria importanza, la riforma è entrata in vigore in un momento di estrema povertà di risorse, sia del sistema carcerario che di quello sanitario. Se è vero che in alcune realtà le cose sembrano aver funzionato meglio anche grazie alla creatività di alcune figure coinvolte, alla disponibilità al dialogo tra istituzioni e tra ruoli e alla buona volontà dei singoli, è altrettanto vero che massicci investimenti risultano quanto mai urgenti e necessari per assumere personale medico e infermieristico, mettere a norma le strutture e attrezzature, spesso inutilizzate perché non a norma secondo i parametri delle Asl, organizzare corsi di formazione per operatori e detenuti. Più in generale, per poter pensare ad una politica sanitaria all'interno delle carceri che consenta di passare realmente dalla logica della prestazione alla logica del servizio, ossia da una logica dell'emergenza (che ormai accomuna la sanità penitenziaria alla maggior parte delle politiche penali e penitenziarie nel nostro paese) ad una vera e propria presa in carico della persona da parte del sistema sanitario nazionale.

La nota definizione di salute adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, d'altra parte, fa riferimento al benessere fisico, psichico e sociale anziché alla semplice assenza di malattia: se, nelle nostre "prigioni malate" tale definizione risulta quanto mai utopica, essa costituisce il punto di riferimento verso il quale coloro a cui compete l'implementazione della recente riforma della sanità penitenziaria sono chiamati a orientare i propri sforzi.

## Trattamento penitenziario ed esecuzione della pena. Il caso della Lombardia | Alessandra Naldi

Il *trattamento penitenziario* è l'insieme di norme e di prassi che regolano e danno forma all'esecuzione della pena detentiva; una parte di esso, per i soli detenuti condannati in via definitiva, è costituito dal *trattamento rieducativo*, cioè quell'insieme di attività e azioni volte a realizzare la finalità costituzionale della pena detentiva: la *rieducazione* o *risocializzazione* del reo. Questa distinzione tra trattamento penitenziario e trattamento rieducativo può apparire una puntualizzazione banale e scontata per gli addetti ai lavori, ma è utile per mettere a fuoco un'ovvietà che nel sistema penitenziario italiano ovvietà non è affatto: cioè il fatto che le due forme di trattamento dovrebbero integrarsi ed essere funzionali l'uno all'altro, e soprattutto non dovrebbero mai entrare in contrasto o in contrapposizione tra di loro. L'esperienza insegna invece come le modalità di esecuzione della pena nelle nostre carceri costituiscano spesso seri ostacoli alla promozione della finalità rieducativa della pena; più in generale, è facile affermare come le occasioni di risocializzazione delle persone detenute e la buona riuscita dei percorsi di reinserimento sociale alla fine della pena non siano affatto favoriti dal modo in cui è oggi pensato e organizzato il nostro sistema penitenziario.

Prendiamo qui ad esempio il caso della Lombardia, considerato per diversi motivi un "caso di eccellenza" nel sistema carcerario italiano. In Lombardia sono stati avviati percorsi innovativi di coinvolgimento della Regione e degli Enti locali nell'esecuzione penale e nel sostegno ai percorsi rieducativi e di reinserimento sociale alla fine della pena, a partire dal "Protocollo d'intesa" tra la Regione Lombardia e il Ministero di Grazia e Giustizia siglato nel 1999<sup>1</sup> e dall'"Accordo quadro" del 2003;<sup>2</sup> importante passaggio di questo coinvolgimento è stata poi l'emanazione della Legge regionale n. 8 del 2005 per la "Tutela delle persone detenute negli Istituti Penitenziari lombardi".<sup>3</sup> In Lombardia ha preso forma, nel carcere milanese di Bollate, la sperimentazione del primo istituto a custodia attenuata a trattamento avanzato in cui l'intera organizzazione dell'esecuzione della pena è pensata per favorire e facilitare il buon reinserimento del detenuto nella società esterna. In Lombardia, su

<sup>1</sup> Con il Protocollo di intesa del 1999 venne formalizzato l'impegno dell'Ente regionale lombardo in materia penitenziaria, identificando in particolare alcuni ambiti di azione: l'organizzazione all'interno delle carceri di interventi trattamentali a favore delle persone detenute; la cura dei detenuti tossicodipendenti, alcooldipendenti, con problemi psichiatrici o affetti da patologie particolari; la realizzazione di interventi a favore dei dimessi, delle loro famiglie e delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione; la valorizzazione dell'azione del privato sociale e del volontariato; il trattamento dei minori sottoposti a misure penali sia in carcere che sul territorio; gli interventi a favore dei giovani adulti detenuti; la promozione del benessere del personale penitenziario.

<sup>2</sup> L'Accordo quadro del 2003 definiva "le linee di intervento e le indicazioni operative per i soggetti sottoposti a misure restrittive e/o limitative della libertà personale e per i minori sottoposti a procedimento penale, con particolare attenzione alle priorità territoriali, correlando attraverso la progettazione integrata le rispettive e reciproche competenze".

<sup>3</sup> "La Regione concorre a tutelare di intesa con il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria e il Cen-

iniziativa dell'amministrazione penitenziaria, è stata presentata nel 2009 "Articolo Ventisette. Agenzia Regionale Promozione Lavoro Penitenziario", un progetto sperimentale per la costituzione di un'agenzia per l'impiego presso il Prap lombardo con lo scopo di promuovere e sistematizzare gli interventi per l'inserimento lavorativo delle persone detenute.

Un altro elemento interessante è il fatto che in Lombardia, forse più che in tutte le altre regioni italiane, si è realmente cercato di dare forma a un sistema penitenziario regionale, così come previsto dal Regolamento di Esecuzione del 2000,<sup>4</sup> tentando di integrare le caratteristiche e peculiarità di ciascun istituto operativo in regione e di rendere autonoma la Lombardia dal punto di vista carcerario anche nell'ottica di garantire il rispetto del principio di territorialità della pena.<sup>5</sup> Il sistema penitenziario regionale si caratterizza così per la presenza di tutte le diverse componenti della detenzione: diverse sezioni femminili, sia per donne condannate che per detenute in attesa di giudizio; diversi reparti per detenuti in semilibertà; case di reclusione con sezioni ad Alta Sicurezza e reparti dedicati a detenuti sottoposti al regime ex art. 41 *bis* (Milano-Opera e Voghera); la già ricordata casa di reclusione a custodia attenuata a trattamento avanzato (Milano-Bollate); diverse case circondariali con sezioni differenziate in base alle varie esigenze custodiali; centri clinici in diversi istituti, in qualche caso particolarmente specializzati (Milano-Opera); reparti detentivi, come il Conp di "San Vittore", riservati ai detenuti con gravi problemi psichici, oltre all'Ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere.

La presenza di alcuni istituti penitenziari esplicitamente dedicati al trattamento di persone detenute in via definitiva – le tre case di reclusione di Opera, Bollate e Brescia "Verziano" – e di reparti specifici per i definitivi in molti altri istituti lombardi rende particolarmente interessante osservare come, anche in questi casi, prenda forma la contraddizione tra *trattamento penitenziario* e *trattamento rieducativo*.

Il primo, ovvio ostacolo alla realizzazione di un trattamento penitenziario che sia funzionale o che quantomeno non sia di ostacolo al trattamento rieducativo viene ovviamente dai numeri del sovraffollamento. In Lombardia alla fine del 2010 le persone detenute erano 9.471<sup>6</sup> rispetto ai 5.667 posti disponibili e una "capienza tollerabile" calcolata in 8.728 posti.<sup>7</sup> Il sovraffollamento non riguarda direttamente le case di reclusione o i reparti detentivi espressamente destinati ai detenuti definitivi, ma gli effetti perversi del sovraffollamento si ripercuotono inevitabilmente sull'intero sistema

tro Giustizia Minorile la dignità delle persone adulte e minori ristrette negli istituti di pena o ammesse a misure alternative o sottoposte a procedimenti penale. In particolare promuove le azioni volte a favorire il minor ricorso possibile alle misure privative della libertà personale, nonché il recupero e il reinserimento nella società delle persone sottoposte a tale misure, coinvolgendo a tal fine le Aziende Sanitarie Locali (ASL), gli enti locali, il terzo settore e il Volontariato". L.R. 8/2005, art. 1.

<sup>4</sup> Dpr n.230 del 30 giugno 2000 ("Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"), art. 115: "In ciascuna regione è realizzato un sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive la cui ricettività complessiva soddisfi il principio di territorialità dell'esecuzione penale, tenuto conto anche di eventuali esigenze di carattere generale".

<sup>5</sup> Ovviamente l'aggravarsi continuo del problema del sovraffollamento rischia di vanificare gli sforzi fatti dal Provveditorato regionale in questa direzione, costringendo a frequenti sffollamenti dalle case circondariali delle grandi città lombarde verso istituti penitenziari anche fuori regione.

<sup>6</sup> Ove non diversamente indicato, i dati riportati sono di fonte ministeriale.

<sup>7</sup> Fonte dei dati sulle capienze: "Pianeta Carcere" ([www.pianetacarcere.it](http://www.pianetacarcere.it) - statistiche). Dati all'11 agosto 2010.

penitenziario (reclusione compresa), e non solo perché le energie e le risorse del sistema sono usate prevalentemente per fronteggiare un'emergenza vecchia ormai di diversi anni ma sempre più pressante. Le soluzioni proposte per tamponare il sovraffollamento infatti vanno spesso a intaccare anche il sistema della reclusione. Nel carcere di Bollate alcuni anni fa due sezioni su quattro sono state riconvertite in sezioni detentive per detenuti comuni (prevalentemente stranieri) condannati a pene medio-brevi e hanno funzionato come "valvola di sfogo" per ridurre periodicamente la pressione sulla casa circondariale di San Vittore. La costruzione di nuove sezioni detentive nelle carceri esistenti – compreso i nuovi padiglioni previsti dal recentissimo "Piano Carceri" – sottrae parte degli spazi esistenti per la socialità e le attività trattamentali, sacrificando campi di calcio, cortili, eccetera.

Un altro dato che mette in evidenza come l'organizzazione del sistema penitenziario non sia pensata realmente per promuovere la finalità rieducativa della pena è quello relativo al personale. In Lombardia il personale di Polizia Penitenziaria operativo nello scorso anno, notevolmente al di sotto dell'organico previsto, ammontava a oltre quattromila **persone**.<sup>8</sup> Gli operatori dell'area trattamentale nei 19 istituti lombardi si contano invece quasi sempre sulle dita di una mano: giusto per fare qualche esempio, i dati che ci sono stati indicati nel corso delle attività dell'Osservatorio di Antigone per la Lombardia sono di due educatori a Bergamo su una popolazione detenuta di oltre cinquecento persone di cui più di duecento definitivi; di altrettanti a Monza a fronte di circa ottocento detenuti; di quattro a Pavia con circa quattrocentocinquanta persone detenute di cui circa un terzo condannate definitivamente; tre educatori nella casa circondariale di Brescia a fronte di più di cinquecento persone detenute di cui, anche in questo caso, circa un terzo già condannate.

Ma ad alimentare la contraddizione tra *trattamento penitenziario* e *trattamento rieducativo* sono in generale le modalità dell'esecuzione penale, improntate quasi sempre a una logica esclusivamente di controllo e di gestione della sicurezza interna anche laddove è dimostrato che si potrebbe fare diversamente. Si pensi ad esempio all'apertura o chiusura delle celle: nella maggioranza delle carceri visitate dall'Osservatorio lombardo abbiamo riscontrato che la possibilità di uscire dalla propria cella si limita alle ore d'aria, a pochi momenti di socialità e – per coloro che vi accedano – alle ore di lavoro o di attività ricreative o trattamentali. Eppure l'esperienza del carcere di Bollate, in cui anche nelle sezioni escluse dal trattamento avanzato si evita alla persona detenuta di passare tutta la giornata all'interno della propria cella, dimostra come l'apertura diurna delle celle nelle sezioni sia di norma praticabile, con il risultato positivo di umanizzare la vita in carcere e di limitare gli effetti di "abbruttimento" che la detenzione comporta. Viceversa tenere persone chiuse in cella ventitré ore su ventiquattro e non proporre loro nulla da fare che non sia dormire, guardare la tv e oziare nella propria cella – spesso sovraffollata e sporca – non pone certo le basi per aiutare la persona a uscire dal carcere, a pena scontata, con un atteggiamento diverso, positivo e costruttivo nei confronti della società.

In un simile contesto, lo svolgimento delle attività trattamentali finalizzate a favorire il reinserimento sociale del detenuto condannato risulta pesantemente condizionato in maniera negativa. Ma sono anche i dati e le caratteristiche delle attività proposte a mostrare pesanti limiti, come dimostra un semplice sguardo alle attività lavorative e formative svolte nelle carceri lombarde.

<sup>8</sup> Esattamente 4.104 persone, contro un organico previsto di 5.353 unità. Fonte: "Pianeta Carcere", dati all'11 agosto 2010.

In tutta la Lombardia, al 31 dicembre 2010 le persone detenute lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria risultavano essere complessivamente 1.737, di cui solo 16 impegnate in lavorazioni interne agli istituti e gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria; 52 le persone formalmente assegnate al lavoro esterno ex art. 21 – i cosiddetti “servizi extramurari” cioè solitamente lavori di pulizie, giardinaggio o altri servizi all'interno delle carceri ma all'esterno delle sezioni detentive – e altre 58 impegnate nella “Mof”, la manutenzione ordinaria dei fabbricati che viene gestita direttamente dall'amministrazione penitenziaria attraverso personale proprio. Le restanti 1.601 persone erano impegnate nei cosiddetti ‘lavori domestici’, cioè piccoli servizi funzionali alla vita quotidiana all'interno del carcere: qualche cuoco o aiuto-cuoco, qualche addetto alla lavanderia interna (negli istituti in cui il servizio c'è e funziona) ma soprattutto “scopini”, “spesini”, “scrivani” o “portavitto”... Lavoretti importanti per le persone recluse perché consentono di passare qualche ora fuori dalle celle o di guadagnare qualche soldo da impiegare nella spesa interna o da mandare alla famiglia fuori; lavori però – come abbiamo già avuto modo di notare in altra **occasione**<sup>9</sup> – del tutto privi di qualsiasi valenza formativa o risocializzante. Lo stesso gergo con cui li si nomina ricalca la distinzione e la differenza tra quello che si fa in carcere e il mondo fuori, in un'accentuazione anche simbolica della separazione tra il modo in cui la pena viene eseguita e quella che dovrebbe essere la sua funzione, cioè facilitare il reingresso nella società esterna.

I lavori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria vengono assegnati secondo regole che ciascun istituto si **dà**<sup>10</sup>, normalmente su turnazione per consentire l'accesso al lavoro di un numero maggiore di persone recluse, e sono accessibili sia ai definitivi che ai ristretti che sono in attesa di un giudizio definitivo.

Riservati invece solo ai detenuti con condanna definitiva, quindi a poco più della metà della popolazione detenuta in **Lombardia**<sup>11</sup>, sono i lavori all'interno del carcere alle dipendenze di imprese o cooperative esterne. A fine 2010 in tutta la regione le persone detenute impegnate in tali attività erano complessivamente 381, più 85 detenuti lavoratori in semilibertà e 77 impegnati in lavori all'esterno degli istituti ex art. 21; complessivamente quindi risultavano impegnati in un'attività lavorativa “vera” nelle carceri lombarde solo il 5,7% del totale della popolazione detenuta e l'11,1% di coloro che ne avrebbero diritto, cioè delle persone recluse con condanna definitiva.

Anche per quanto riguarda le attività di formazione professionale avviate all'interno dei percorsi trattamentali per i detenuti definitivi, i numeri sono piuttosto bassi. Nel secondo semestre del 2010 nei diciannove istituti penitenziari lombardi sono stati attivati complessivamente 92 corsi di formazione professionale, a cui risultavano iscritte 988 persone detenute. In molti istituti, nel corso delle visite effettuate dall'Osservatorio di Antigone, è stata rilevata una contrazione delle attività di formazione professionale, sia nel numero di corsi attivati che nel numero di detenuti coinvolti; da più parti ci è

<sup>9</sup> Cfr. A. Naldi (a cura di), *Araba Fenice. L'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, Sinnos/Quaderni di Antigone, Roma, 2004.

<sup>10</sup> L'ordinamento penitenziario prevede che in ogni istituto venga formata una “Commissione lavoro” in cui siano rappresentati la direzione dell'istituto, il personale di Polizia penitenziaria, gli educatori e rappresentanti dei sindacati e delle agenzie per l'impiego territoriali, ma non in tutti gli istituti la Commissione lavoro esiste e viene convocata regolarmente.

<sup>11</sup> Al 31 dicembre 2010 le persone detenute nelle carceri lombarde erano complessivamente 9.471 di cui 4.882 (51,5%) con condanna definitiva.

stata manifestata la difficoltà a conciliare la realizzazione dei corsi di formazione professionale in carcere con il sistema delle “doti” introdotto qualche anno fa dall’Ente regionale lombardo.<sup>12</sup>

Spesso le attività formative sono finalizzate all’inserimento all’interno delle lavorazioni interne agli istituti con anche il dubbio che, in alcuni casi, il percorso formativo si esaurisca nello svolgimento dell’attività lavorativa e/o che per molti detenuti non vi siano reali opportunità di sbocco lavorativo dentro o fuori dal carcere alla fine del periodo di formazione.

Sicuramente tra gli effetti della riorganizzazione del sistema penitenziario regionale vi è il fatto che, negli istituti o nelle sezioni detentive espressamente destinate a persone con pene medio-lunghe, la formazione professionale e le attività lavorative interne hanno definitivamente smesso di essere impostate a un’ottica di reinserimento lavorativo alla fine della pena, a favore di una logica anche in questo caso del tutto interna agli istituti penitenziari: la formazione viene proposta sulla base delle attività lavorative che si riescono a portare all’interno degli istituti penitenziari, indipendentemente da una valutazione delle opportunità di sbocchi professionali che offrono all’esterno. Una logica sicuramente sensata, quando si ha a che fare con ergastolani o persone con pene residue che si contano nell’ordine delle decine di anni, ma che non per questo appare meno drastica in termini di chiusura del mondo del carcere nei confronti dell’esterno.

<sup>12</sup> Con le Leggi Regionali n. 22/2006 e 19/2007 la Regione Lombardia ha ridefinito l’intero sistema della formazione professionale e dei servizi per l’impiego sul territorio, adottando il sistema della “dote”: un insieme di risorse che l’Ente regionale eroga *ad personam* per consentire all’utente di fruire in maniera individualizzata di un insieme di servizi di formazione e accompagnamento al lavoro presso enti accreditati presso la Regione. Questo sistema ha sostituito il precedente meccanismo, in base al quale il finanziamento veniva erogato direttamente agli enti di formazione per la realizzazione dei corsi o delle altre attività di mediazione al lavoro.

Non è facile redigere una rassegna sintetica ed esaustiva al tempo stesso circa i contributi interpretativi forniti dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel settore dell'esecuzione penale,<sup>1</sup> ciò anche a causa dei ripetuti interventi legislativi sul tema che hanno portato negli ultimi tempi a un orientamento restrittivo attraverso la creazione di meccanismi differenziati di accesso all'esecuzione penale a seconda della tipologia di condanna riportata, influenzata dalla cosiddetta legislazione emergenziale di contrasto all'operato della criminalità organizzata ( in particolare, d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. dalla l. 12 luglio 1991 n. 203, nonché dal d.l. 8 giugno 1992 n. 306, conv. dalla l. 7 agosto 1992 n. 356 ) e più recentemente dalla legge ex Cirielli (l.251/2005) e dal cosiddetto Pacchetto sicurezza ( l.94/2009).

È proprio nella fase dell'esecuzione penale che il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena trova o meglio, dovrebbe trovare, consacrazione e luogo della sua applicazione quale "offerta d'ausilio finalizzata a rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad un inserimento sociale più idoneo a favorire l'osservanza della legge da parte del soggetto che ha già commesso delitti<sup>2</sup> a differenza della fase in cui la detenzione viene subita in forza di misura cautelare, situazione peraltro sempre più ricorrente nella situazione attuale e che vede un maggior numero di ristretti rispetto ai condannati con pena definitiva: al 28.2.2011 risultano essere presenti in 208 istituti 37.310 detenuti con pena definita su complessivi 67.615 detenuti.

L'articolo 27 comma 3 della Costituzione respinge fermamente la concezione *stricto sensu* custodialistica della pena per abbracciare il principio rieducativo manifestando come primario non l'obiettivo di escludere dal contesto sociale chi se ne sia dimostrato indegno, quanto la preoccupazione di quale soggetto rientrerà nella società una volta espiata la pena, obiettivo che postula la necessità di un'attività di collaborazione del soggetto interessato.<sup>3</sup>

L'articolo 1 comma 5° dell'ordinamento penitenziario L. 26 luglio 1975, n. 354 cristallizza l'obbligo per l'istituzione penitenziaria dell'attuazione di un trattamento altamente rieducativo che tenda al reinserimento sociale, ribadito anche a livello regolamentare all'art. 1, comma 2, del D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230. Si tratta, indubbiamente, dell'espressione più significativa del finalismo rieducativo della pena.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> V. Grevi (a cura di) *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma penitenziaria*, 1988.

<sup>2</sup> Bricola, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 25, n. 30.

<sup>3</sup> Sentenza n. 274 del 1983 della Corte Costituzionale.

<sup>4</sup> A. Liguori, *Il rito della sorveglianza per i condannati liberi. Il diritto probatorio: limiti e prospettive*, 2011.

Recentemente si è assistito a interventi legislativi di stampo opposto che hanno recato restringimenti all'accesso alle misure alternative alla detenzione.

Con legge del 5 dicembre del 2005 n. 251 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 285 del 7 dicembre 2005) si è tornati ad inasprire il trattamento sanzionatorio riformando l'istituto della recidiva con consistenti ripercussioni in materia di esecuzione della pena e di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative.

Nella fase di esecuzione della pena tale innovazione ha posto un sostanziale veto al pubblico ministero il quale, una volta azionato il meccanismo disegnato dell'articolo 656 c.p.p., non potrà sospendere l'esecuzione della pena per il condannato gravato da recidiva reiterata di cui all'articolo 99, co. 4° c.p..

Tali interventi limitano di fatto anche la funzione del magistrato di sorveglianza al quale è affidato il compito di garantire che, nel corso della fase esecutiva la pena, sia sempre adeguata all'evoluzione della personalità del condannato e rimanga funzionale al raggiungimento del fine rieducativo,<sup>5</sup> anche allorché la pena da eseguire sia quella massima prevista da codice penale, e cioè l'ergastolo.

### **Il magistrato di sorveglianza quale garante dei diritti costituzionali del detenuto**

Il magistrato di sorveglianza è il giudice che è chiamato, in particolare, a svolgere un continuo monitoraggio sull'adeguatezza e adesione del progetto penitenziario ai precetti costituzionali contenuti nell'art. 27 della Costituzione, quali quello dell'umanità e della dignità della persona, non disgiunto da quello rieducativo. La delicatezza di tale ruolo risiede proprio nella continua opera di ricerca di un punto di equilibrio tra il momento della sicurezza e quello del trattamento penitenziario finalizzato alla rieducazione.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 26 del 11.2.1999 stabilisce che la restrizione della libertà personale di per sé non può comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive di cui il detenuto è titolare, in quanto i diritti inviolabili dell'uomo, previsti dall'articolo 2 della Costituzione, sebbene trovino dei limiti quantitativi attesa la condizione di soggetto privato della libertà personale, non vengono comunque affatto annullati da tale condizione. La restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua **esecuzione**.<sup>6</sup>

La legge n. 165 del 1998 nel riformare l'art. 656 del codice di rito ha dettato nuove regole di accesso alle misure alternative per i condannati in stato di libertà: mentre in precedenza il Tribunale di Sorveglianza interveniva già in corso di esecuzione della pena, oggi opera soprattutto in maniera preventiva, nel tentativo di evitare l'impatto con il regime detentivo, valutando le istanze dalla libertà nell'ottica e alla continua ricerca della rieducazione senza carcere.

La giurisdizione che esercita la magistratura di sorveglianza assume sempre più la veste di giurisdizione cognitiva, sposta la sua attenzione dall'uomo al fatto, utilizzando i medesimi parametri utilizzati dal giudice di merito fissati dall'articolo 133 del codice penale.

<sup>5</sup> Cfr. Oliviero Mazza, *La magistratura di sorveglianza e i soggetti dell'amministrazione penitenziaria*, in AA.vv., *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, 2002; V. Margara, *Il Magistrato di sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell'attività penitenziaria*, in Grevi, *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, 1982, p. 204; Fassone, *Ristrutturazione del processo penale e nuova identità del magistrato di sorveglianza*, in **Rass. pen. crim.**; Margara, *La magistratura di sorveglianza*, in **Dir. pen. e proc.**, 1995, p. 881.

<sup>6</sup> Sentenza n. 114 del 1979 della Corte Costituzionale.

La svolta normativa si è realizzata con la modifica dell'impianto accusatorio ridisegnando l'articolo 656 del codice di procedura penale nei confronti dei condannati liberi che devono scontare una pena non superiore ai tre o sei anni (quattro se recidivi). In questi casi il Pm, successivamente alla formazione del giudicato penale, sospende automaticamente l'esecuzione della pena per consentire al condannato di esercitare l'opzione tra carcerazione ed esecuzione penale esterna.

Si è in tal modo spostato in avanti il momento iniziale di esecuzione della pena e si è attribuito alle misure alternative la risposta primaria per pene brevi e per reati di non forte allarme sociale riconoscendo alla magistratura di sorveglianza il compito di completare il lavoro del giudice della cognizione. Se questi ha stabilito il *quantum* di pena che il condannato dovrà espiare, la sorveglianza ne stabilirà la qualità e, trovandosi fuori dell'ambito della giurisdizione rieducativa (detenzione, osservazione e trattamento), dovrà utilizzare per le sue prognosi gli strumenti di giudizio forniti dall'articolo 133 del codice penale.<sup>7</sup>

L'espansione dell'area dei condannati liberi ha comportato che la magistratura di sorveglianza assuma sempre di più funzioni di tipo cognitivo e meno rieducative e tale "mutamento di funzioni" si riverbera sul rito prescelto per tale procedimento. La soluzione normativa è quella cristallizzata nella disposizione di cui all'articolo 678 c.p.p. dedicata appunto al procedimento di sorveglianza nell'ottica della giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale attraverso un rinvio al modello processuale disegnato per il giudice dell'esecuzione all'articolo 666 del codice di procedura penale.

L'inadeguatezza del rito previsto all'art. 678 c.p.p. è facilmente intuibile dai meccanismi di partecipazione dell'interessato all'udienza e dall'esclusione di un secondo grado di merito, ma quel che più qui interessa approfondire è la verifica circa l'idoneità del rito previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 678 e 666 c.p.p. Se l'udienza camerale è il baricentro del rito di sorveglianza, è proprio la disciplina probatoria a costituire valido banco di prova in merito alla adeguatezza del rito prescelto alle peculiarità proprie della magistratura di sorveglianza. Da subito va rilevato che il nostro legislatore ad un tema così centrale dedica poche e scarsissime norme:

A) all'art. 666 co. 5 c.p.p. si stabilisce che "il giudice può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno", soggiungendosi che "se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio";

B) all'art. 185 disp. att. c.p.p., il quale stabilisce che "il giudice, nell'assumere le prove a norma dell'art. 666 co. 5 del codice, procede senza particolari formalità anche per quanto concerne la citazione e l'esame dei testimoni e l'espletamento della perizia";

C) all'art. 678 co. 2 cp.p. si precisa che "quando si procede nei confronti di persone sottoposte ad osservazione scientifica della personalità, il giudice acquisisce la relativa documentazione e si avvale, se occorre, della consulenza dei tecnici del trattamento".

In primo luogo, è palese come spetti al giudice un ruolo di netta preminenza sul piano dell'iniziativa probatoria e come, di contro, nessun riferimento ad un diritto delle parti alla prova è rinvenibile nelle suddette fonti di cognizione.

Si coglie in questa sede la netta contrapposizione culturale e strutturale tra processo di cognizione e rito di sorveglianza: al contraddittorio per la prova, tipico del primo, si contrappone il contraddittorio sulla prova, tipico del secondo rito polarizzato sulla centralità della prova precostituita.

<sup>7</sup> A. Liguori, op. cit.

Sul punto è tempo di accertare se a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 29.11.1999 n. 2 che ha introdotto all'art. 111 della Costituzione i principi del giusto processo, se detti principi siano applicabili al procedimento di sorveglianza, in particolare ai giudizi aventi ad oggetto le condanne di soggetti liberi, e cioè di quelle ipotesi di giudizi formulati anteriormente all'inizio dell'esecuzione, che vede la magistratura di sorveglianza deputata a determinare in concreto la pena che potrà essere anche diversa da quella scelta dal giudice della cognizione.

La soluzione più accreditata per rendere il rito della sorveglianza conforme ai principi del giusto processo può essere rappresentata dall'opzione culturale che vede attribuita al giudice della cognizione il potere di applicare anche le pene alternative.

In questa direzione, tra l'altro, si muove il legislatore che già in occasione dell'attribuzione al giudice di pace della competenza penale lo ha munito di pene alternative (si pensi lavoro di pubblica utilità) e, da ultimo, novellando il T.U. in materia di droga (D.L. 30.12.2005, n. 272) ha assegnato al giudice di merito la facoltà di applicare un lavoro socialmente utile laddove non opti per la sospensione condizionale della pena (art. 75 comma 5 bis DPR 309/90).<sup>8</sup>

Sembra potersi delineare quindi la creazione di un processo bifasico: il primo innanzi al giudice della cognizione dedicato all'accertamento della responsabilità di un fatto penalmente rilevante, il secondo innanzi alla magistratura di sorveglianza protesa alla ricerca di una sanzione ancorata alla personalità del reo e con istruttoria incentrata sulla inchiesta sociale e sulla perizia criminologia.

In sostanza si tratterebbe di separare il giudicato sulla pena da quello sul fatto.

### La legge 199/2010

Una recente novità in tema di esecuzione penale è data dalla L. 199/2010 (cosiddetto "Decreto sfoltire carceri Alfano") che all'art. 1 prevede che fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario, nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013, la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, di seguito denominato «domicilio».

Si istituisce una nuova forma di detenzione domiciliare, solo in parte differente da quella disciplinata dall'art. 47 ter dell'O.P., accessibile ai condannati che abbiano una pena da scontare (anche se residuo pena) pari ad un anno di reclusione.

Tale istituto prevede minori rigidità nell'accesso allo stesso rispetto alla "normale" detenzione domiciliare e potrà essere esclusa solo se esiste la possibilità che il condannato possa fuggire o commettere altri reati o quando il domicilio non risulti idoneo e effettivo anche rispetto alla tutela delle persone offese dal reato. Rimangono inoltre esclusi i delinquenti socialmente pericolosi, abituali, professionali e quelli sottoposti a regime di sorveglianza particolare.

Nel caso di condannato tossicodipendente o alcolodipendente sottoposto ad un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, la pena può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata. In ogni caso, il magistrato di sorveglianza può imporre le prescrizioni e le forme di controllo necessarie per accertare che il tossicodipendente o l'alcolodipendente inizi immediatamente o prosegua il programma terapeutico.

<sup>8</sup> A. Liguori, 2011, op. cit.

Altra peculiarità di tale nuovo istituto è l'attribuzione al magistrato di sorveglianza (e non al tribunale di sorveglianza) del controllo dei presupposti per la concessione della misura alternativa.

Sul punto si segnala un'interessante e recentissima sentenza del tribunale di sorveglianza di Torino laddove stabilisce che, sebbene il tribunale abbia escluso la possibilità per l'interessato di accedere alla detenzione domiciliare ex art. 47 ter gli abbia invece accordato la detenzione domiciliare di nuovo conio con la seguente motivazione: “- L'entità della pena, le problematiche tossicomane del soggetto e la sussistenza della documentazione prescritta dall'art. 94 D.P.R. 309/1990, invece, consentono nella fattispecie la concessione della misura ex art. 1 L. 199/2010, espressamente prevista (a differenza dell'art. 47 ter, comma 1, bis, O.P.) pure il condannato tossicodipendente o alcooldipendente, che è sottoposto a un programma di recupero o che intende sottoporsi ad esso (comma 3).”

Tale istituto, in ogni caso, non ha sortito in alcun modo gli effetti propagandati dal governo (secondo i dati forniti dal ministero della giustizia fino al settembre 2010, circa 8mila sarebbero i potenziali candidati all'espiazione della pena domiciliare) in quanto a quattro mesi dalla sua entrata in vigore i detenuti usciti ex L.199/2010 (legge “sfolla carceri”) al 31 maggio 2011 sono 2.402 (il 3,5% della popolazione detenuta all'entrata in vigore della Legge); dei 37.432 con condanna definitiva al 31 dicembre 2010 l'8,7% è in carcere per condanne fino ad un anno, il 32% fino a tre anni; dei 37.432 con condanna definitiva al 31 dicembre 2010 il 29,9% ha un residuo pena fino a un anno, il 63,8% fino a tre anni.

### **Dalla rieducazione alla detenzione domiciliare**

Si assiste sempre di più ad un'espansione della detenzione domiciliare rispetto alle altre misure alternative alla detenzione.

Al 31 maggio 2011 le persone in misura alternativa erano 17.157, di cui 9.050 in affidamento in prova ai servizi sociali, 897 in semilibertà e 7.210 in detenzione domiciliare.

Come si vede parte consistente delle misure alternative (il 40%) è assorbito da tale istituto a dimostrazione della sempre maggiore carenza di interventi rieducativi strutturati, fenomeno dovuto da un lato alle rigide gancie poste dalla legge ex Cirielli per l'accesso alle misure alternative da parte di detenuti recidivi e dall'altra al carente finanziamento di progetti e dei servizi sociali.

La maggior parte delle detenzioni domiciliari (al di là di quelle concesse ai sensi della L. 199/2010) sono peraltro relative a persone alla prima o seconda condanna e che hanno sofferto in custodia cautelare la loro prima esperienza detentiva.

Altro fenomeno da sottolineare è la costante contrizione della semilibertà che oramai ha un tasso di applicazione dello 0,1% rispetto alla popolazione detenuta, e del resto gran parte delle sezioni per semiliberi degli istituti di pena in Italia vengono attualmente utilizzati per altri scopi o giacciono in stato di cattiva manutenzione.

L'espandersi dell'area della detenzione domiciliare rispetto a quella degli altri istituti che hanno maggiori connotati risocializzanti o rieducativi denota anche un'idea delle misure alternative quale emergenziale, utile solo per far fronte al crescente sovraffollamento e dove l'opera risocializzante viene lasciata al privato, il che mostra come alcun investimento venga effettuato da parte del DAP, dello UEPE e del governo centrale per potenziare gli altri istituti.

### **L'affidamento in prova (art. 47 L.n. 354/1975)**

L'affidamento in prova è una misura alternativa che consente al condannato di espiare la pena detentiva inflitta dal giudice di cognizione, o comunque quella residua, in regime di libertà assistita e controllata fuori dal carcere. Secondo la Corte Costituzionale, "l'affidamento in prova al servizio sociale è una forma di esecuzione della pena, alternativa rispetto alla detenzione in carcere: la misura fa perno, infatti, sull'imposizione di regole di condotta - talune previste in via obbligatoria, altre facoltativamente - le quali, nella duplice ottica di incentivare la risocializzazione del condannato e di neutralizzare i fattori di recidiva, incidono sotto vari profili sulla libertà personale" (ord. C. Cost. 7.07.2005, n.296).

Da ultimo, l'affidamento in prova è suscettibile alla concessione della libertà anticipata, salvo alcune differenze legate alla peculiarità ambientale di espiazione della pena. A riguardo, la stessa Corte di Cassazione ha precisato che "occorre, rispetto al normale requisito della partecipazione all'opera di rieducazione un quid pluris costituito (...) dall'aver in condannato dato prova di un concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della sua personalità; il che comporta la necessità di una valutazione globale del comportamento tenuto dal condannato nel corso dell'affidamento, non essendo ontologicamente configurabile un concreto recupero a semestri" (Cass., Sez. I, 22.09.2005, La Macchia, inedita, conforme Cass. pen. Sez. I, 14/12/2010, n. 45608).

### **L'affidamento in prova in casi particolari (art. 94 D.P.R. n. 309/90)**

La previsione di una misura alternativa costruita sulla struttura dispositiva dell'affidamento in prova, ma caratterizzata dalla peculiarità del beneficiario e del trattamento (tossicodipendenti e alcol dipendenti). Da un lato l'esponentiale crescita del numero dei detenuti soggetti a questo tipo di problematiche socio-sanitarie e dall'altro, l'esigenza da parte delle autorità competenti al trattamento di provvedere sufficientemente a percorsi di reinserimento soggettivamente caratterizzati, costituiscono un importante fattore di compressione dell'istituto.

Questa misura alternativa, nella sua declinazione applicativa, appare come il risultato del contemperamento di due esigenze opposte: la tutela della collettività e la salute del condannato. Siffatta ipotesi particolare, possiede in seno la medesima *ratio* prevista per l'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari in luogo della misura custodiale, all'indagato o all'imputato che intenda sottoporsi ad un programma di recupero sempre che non si proceda per i delitti ostativi ex art. 4-bis L. n. 354/1975 ovvero che non vi siano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza (art. 89 D.P.R. n. 309/90).

Tre sono i requisiti che conducono alla sua applicazione:

- la pena da espiare in concreto deve essere non superiore a sei anni ovvero a quattro anni se relativa ad un titolo esecutivo comprendente reato di cui all'art. 4-bis L. n. 354/1975;
- il condannato deve essere persona tossicodipendente o alcol dipendente e tale condizione deve essere stata precedentemente alla concessione della misura, accertata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata accreditata ai sensi dell'art. 116, c.2, lett. D) D.P.R. n. 309/90;
- da ultimo, è giocoforza necessario che il condannato abbia in corso o intenda sottoporsi ad un programma di recupero che deve essere concordato con l'Unità Sanitaria Locale o con una struttura privata autorizzata ex art. 116 D.P.R. n. 309/90. È necessario altresì che da questi organi trattamentali sia attestata l'idoneità del programma ai fini del recupero/reinserimento del condannato.

### L'affidamento speciale (art. 47-quater L.n. 354/1975)

Il tasso rilevante di malattie infettive unito alla condizione di inevitabile promiscuità, che nelle stagioni di maggior sovraffollamento vede i suoi maggiori apici, rappresentano i presupposti dell'ultima tipologia di affidamento in prova. Il contagio da malattie infettive, e in particolare da HIV, ha indotto il legislatore nel pensare a degli accessi agevolati in tema di affidamento e detenzione domiciliare nei confronti dei detenuti affetti.

Condizioni fondamentali per accedere a percorsi di questo tipo sono:

– l'affettività da Aids conclamata o da grave deficienza immunitaria accertata ai sensi dell'art. 286-*bis* c.p.p.;

– sottoposizione ad un programma di cura e assistenza ovvero consenso prestato riguardo alla futura sottoposizione;

Al riscontro oggettivo di entrambi questi due presupposti, si discute in dottrina e giurisprudenza se al giudice non rimarrebbe che il dovere di applicazione diretta senza alcun riferimento ad un eventuale potere discrezionale. Infatti, sebbene la **dottrina**<sup>9</sup> sia favorevole nel constatare un mero potere di accertamento oggettivo del giudice della sorveglianza, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che siffatto accertamento giudiziale si estrinsechi altresì nella valutazione circa la pericolosità sociale desunta “dai precedenti penali e dalla reiterazione di condotte criminose realizzate anche nel godimento del progresso beneficio della detenzione domiciliare” (Cass. Pen. 19.01.2006, n.7366).

Altra ipotesi di misura alternativa connessa al grave stato della malattia a cui il condannato soggiace, è il differimento, o rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena. In questo caso, le condizioni del detenuto risultano incompatibili con lo *status detentionis*. Trattasi di altro tipico esempio del *favor curae*.

Tale carattere dell'istituto è stato di recente confermato dalla Corte di Cassazione che ha stabilito che la peculiare fattispecie della detenzione domiciliare cosiddetta “umanitaria”,<sup>9</sup> disciplinata dal comma 1-ter dell'art. 47-ter ord. penit. legge n.374/1975, impone al tribunale di sorveglianza, quando si tratta di concederla, di compiere una duplice valutazione, dovendo, prima, verificare la sussistenza delle condizioni per il differimento ex artt. 146-147 c.p. e, poi, la presenza di ragioni di opportunità particolari, che giustificino lo stato custodiale.

### La semilibertà

L'istituto della semilibertà si allontana dalle altre misure alternative in quanto finalizzato a consentire una modalità di esecuzione della pena detentiva particolarmente favorevole al consolidamento dell'evoluzione positiva della personalità del condannato soprattutto attraverso il reinserimento, seppur parziale e controllato, nell'ambiente libero.

L'art. 48, comma primo, dell'Ordinamento penitenziario dispone: “Il regime di semilibertà consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale”.

Nei confronti del condannato all'ergastolo l'ammissione al regime di semilibertà può essere disposta quando abbia scontato almeno venti anni di pena (art. 50, quinto comma, dell'Ordinamento penitenziario).

<sup>9</sup> Degl'Innocenti, Faldi (a cura di), *Misure alternative alla detenzione e procedimento di sorveglianza*, Giuffrè Editore, 2010

Sia i condannati a pena temporanea sia i condannati all'ergastolo ammessi alla semilibertà sono assegnati in appositi istituti o in apposite sezioni autonome degli istituti ordinari (art. 48, comma secondo, dell'Ordinamento penitenziario).

La misura è disposta dal Tribunale di Sorveglianza, ma in via provvisoria, se la richiesta è proposta dopo che ha avuto inizio l'esecuzione, il magistrato di sorveglianza può provvedere alla sospensione della esecuzione della pena con scarcerazione del condannato, in attesa che sulla istanza decida il Tribunale.

### **La liberazione condizionale**

L'istituto, previsto dagli artt. 176 e 177 del c.p. e dall'art. 682 del c.p.p., permette l'effettiva liberazione, quindi scarcerazione, del condannato che viene sottoposto alla libertà vigilata ai sensi dell'art. 230 comma 1 n. 2) c.p.. Il provvedimento viene disposto dal tribunale di sorveglianza, su istanza dell'interessato.

### **Liberazione anticipata**

Tale istituto consiste in una detrazione dalla pena da espiare di giorni 45 per ogni semestre di pena scontata, anche se in modo non continuativo e anche se riferito a periodi di custodia cautelare, anche se agli arresti domiciliari o in detenzione domiciliare, per la stessa causa o comunque per detenzione riconosciuta a titolo di fungibilità, ovvero se riferibile a una delle misure alternative alla detenzione, incluso il periodo trascorso in affidamento in prova.

Il periodo di detrazione concesso si considera come effettiva pena espiata, concorrendo al computo della pena complessivamente espiata per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà, della liberazione condizionale, e si applica anche ai condannati all'ergastolo.

La competenza è attribuita al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza solo in sede di reclamo. Ultimamente in alcuni tribunali di sorveglianza tale procedimento viene considerato quale di natura amministrativa e viene limitato l'accesso degli avvocati ai fascicoli di uffici. Spesso, a causa del sottodimensionamento degli organici delle cancellerie, della disorganizzazione degli uffici, e del gran numero di detenuti non sempre i detenuti a pene brevi riescono a usufruire di tale beneficio.

Al fine di accedere al beneficio occorre che il condannato abbia durante il periodo di custodia preso in esame "dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione".

### **Esecuzione penale e stranieri extracomunitari**

Una segnalazione particolare merita la sentenza n.249/10 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della circostanza aggravante della clandestinità ex art. 61 c.p., n. 11bis contestata all'imputato, disposizione introdotta nel codice penale dalla L. 24 luglio 2008, n. 125.

Gli effetti di tale pronuncia si estendono ai profili di natura esecutiva connessi al passaggio in giudicato della sentenza.

In proposito giova evidenziare che l'art. 656 c.p.p., comma 9, lett. a) disposizione non a caso dichiarata anch'essa incostituzionale, in via consequenziale, dal giudice delle leggi con la suddetta sentenza n. 249/2010, precludeva la sospensione dell'esecuzione espiativa di pene detentive inferiori a tre anni di reclusione per i reati qualificati dall'aggravante della clandestinità ex art. 61 c.p., n. 11 bis, preclusione oggi rimossa anche dalla disciplina dell'esecuzione penale.

Per gli stranieri è altresì più difficile l'accesso alle misure alternative previste per gli alcooldipendenti e tossicodipendenti anche perché spesso gli stessi non hanno un pregresso percorso terapeutico con i servizi per le tossicodipendenze e risulta più difficile l'attivazione di progetti terapeutici.

### **I riflessi del sovraffollamento sulla difesa nella fase esecutiva**

La quotidianità della difesa legale nella fase di esecuzione trova in questa fase un nuovo ostacolo dato dalla carenza delle strutture giudiziarie, rieducative e penitenziarie a fronte di un numero sempre crescente di detenuti.

Se nel 2006 dopo l'applicazione dell'indulto si avevano quasi 40mila detenuti ora siamo giunti a quota 70mila circa mentre è sempre gravissima la carenza di educatori, personale amministrativo delle cancellerie e servirebbero nuovi organici per la magistratura di sorveglianza.

Sempre più spesso non si riesce ad acquisire per tempo le relazioni dei servizi ai fini dell'applicazione delle misure alternative e della liberazione anticipata, così come molte delle udienze relative a reclami su dinieghi di permessi vengono fissati mesi dopo la data per cui è stata fatta la richiesta.

Appare anche difficile riuscire a far ammettere un detenuto al gratuito patrocinio per la difficoltà di recuperare la documentazione necessaria e per i nuovi limiti di ammissione all'istituto introdotti nel 2010.

## La dignità, ovvero la vita in meno di tre metri quadri come risulta dai ricorsi alla Corte europea

Simona Filippi\*

Il 16 luglio del 2009 nel ricorso n.22635/2003, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato per la prima volta lo Stato italiano per aver tenuto il detenuto bosniaco Sulejmanovic in una cella del carcere romano di Rebibbia in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che sancisce il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

A seguito di questa sentenza, il Difensore civico di Antigone si è messo a disposizione di tutti quei detenuti intenzionati a denunciare le gravi condizioni in cui sono costretti a vivere dentro ad un sistema penitenziario oramai al collasso.

A due anni dall'inizio di questa campagna, tramite un laborioso lavoro di corrispondenza, abbiamo raccolto 1.663 richieste provenienti da quasi tutte le carceri italiane.

A luglio 2011, i ricorsi inoltrati davanti alla Corte europea sono 160 – suddivisi in 32 ricorsi collettivi e 63 ricorsi singoli.

Oltre a questo, il Difensore civico ha supervisionato 200 ricorsi presentati direttamente da persone uscite dal carcere.

Per quasi tutti i ricorsi, la Corte europea, come da procedura, ci ha comunicato l'avvenuta ricezione del ricorso e l'assegnazione del numero di procedimento.

Come era facilmente prevedibile, considerato l'aumento della popolazione penitenziaria - dalle 56mila presenze del 2003 alle attuali 68mila – le condizioni di detenzione che abbiamo denunciato sono nella maggioranza dei casi molto più gravi di quelle in cui viveva il detenuto Sulejmanovic.

Soltanto per inciso ricordiamo che Sulejmanovic era stato detenuto nel 2003 in una cella del carcere romano di Rebibbia N.C. per circa 18 ore al giorno con uno spazio a disposizione per i primi 5 mesi di detenzione di 2,70 m<sup>2</sup> per essere poi trasferito per altri 6 mesi in una cella con a disposizione 3,40 m<sup>2</sup>.

Le situazioni che abbiamo denunciato nei ricorsi non concernono esclusivamente la ristrettezza degli spazi ossia la metratura della cella.

Come ci ha insegnato la Corte europea in differenti pronunce, la circostanza che il detenuto abbia a disposizione uno spazio all'interno della cella superiore ai 3 m<sup>2</sup> non esclude che possa configurarsi ugualmente una violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Esistono infatti altri paramenti, come la possibilità di utilizzare i servizi igienici privatamente, l'aerazione, l'accesso alla luce naturale e all'aria aperta, la qualità del cibo, il riscaldamento e il ri-

\* Desidero fare un ringraziamento particolare a Lucia Giordano e Tiziana Ilice, che con la loro serietà e costanza hanno reso possibile questo lavoro.

spetto delle esigenze sanitarie di base, che devono essere ugualmente rispettati per evitare che il carcere si trasformi in tortura o in trattamento inumano e degradante.

La denuncia alla Corte europea di situazioni gravi che dovrebbero essere viceversa tutelate innanzitutto dallo Stato, ci ha portato ad invitare i detenuti a rivolgersi al magistrato di sorveglianza richiamandolo alle sue funzioni di garante dei diritti previsti dall'art. 69 della legge dell'ordinamento penitenziario.

Da questo input stanno scaturendo decisioni da parte della magistratura che meritano la generale attenzione.

Si cita l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 3 novembre 2010 con cui è stato accolto il ricorso del detenuto C.P., ristretto nel carcere di Piacenza.

C.P. si è rivolto al magistrato di sorveglianza denunciando "le limitate dimensioni della cella", "la chiusura della stessa alle ore 20.00", "la limitazione della luce nella cella in presenza di grate fitte", "l'assenza in cella di acqua calda", "l'assenza di finestra nel bagno", "lo stato di manutenzione delle docce maleodoranti e con presenza di muffe alle pareti".

Con l'ordinanza di accoglimento del reclamo, il magistrato di sorveglianza ha disposto la trasmissione per competenza al Provveditorato regionale dell'Emilia Romagna e al Ministero di giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria, "per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria necessari e opportuni".

Ad oggi, a questa ordinanza non è stata ancora data esecuzione.

Qui di seguito, si riportano alcune delle circostanze che abbiamo denunciato alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Si evidenzia che le misure indicate non sono quelle effettivamente a disposizione del detenuto in quanto corrispondono alla metratura della cella senza tener conto del mobilio e della conseguente restrizione dello spazio di movimento.

*Dalla casa circondariale di Catanzaro:* detenuti che vivono in sei per circa 20 ore al giorno in celle misuranti 4 m<sup>2</sup> x 4 m<sup>2</sup> con uno spazio a disposizione per ognuno di 2,6 m<sup>2</sup>, senza riscaldamento e con il bagno sprovvisto di acqua calda;

*dalla casa circondariale di Cosenza:* detenuti che vivono in sette in celle misuranti 4 m<sup>2</sup> x 4 m<sup>2</sup> con uno spazio a disposizione per ognuno di poco superiore ai 2 m<sup>2</sup> e con il bagno sprovvisto di acqua calda;

*dalla casa circondariale di Montorio Verona:* detenuti che vivono in quattro per 20 ore al giorno in celle misuranti 5 m<sup>2</sup> x 2,50 m<sup>2</sup> con uno spazio a disposizione per ognuno di poco più di 3 m<sup>2</sup>, pessima qualità del cibo e docce prive di acqua calda;

*dalla casa circondariale di Modena:* detenuti che vivono in tre per circa 21 ore al giorno in celle misuranti 12m<sup>2</sup> con uno spazio a disposizione per ognuno di 4 m<sup>2</sup> e i detenuti per muoversi devono fare a turno, con il bagno privo di finestre e di acqua calda, assenza di luce e di aria in quanto le finestre sono munite di grate molto fitte;

*dalla casa circondariale "Pagliarelli" di Palermo:* detenuti che vivono in otto in celle misuranti 25 m<sup>2</sup> con uno spazio a disposizione per ognuno poco superiore ai 3m<sup>2</sup>, in letti a castello di quattro piani e con bagno privo di finestra;

*dalla casa circondariale "Pagliarelli" di Palermo:* detenuti che vivono in due per 20 ore al giorno in celle misuranti 8 m<sup>2</sup>, con bagno privo di finestre e di acqua calda, con la possibilità di fare la doccia soltanto per tre giorni alla settimana, senza riscaldamenti e con scarso accesso a luce e aria;

*dalla casa circondariale e di reclusione di Larino:* detenuti che vivono in tre per 18 ore al giorno in “cunicoli” misuranti  $15\text{ m}^2 \times 2\text{ m}^2$ , con il bagno privo di acqua calda oppure in tre per 18 ore al giorno in celle misuranti  $14\text{ m}^2$  incluso lo spazio adibito a bagno, assenza di acqua calda;

*dalla casa circondariale di Taranto:* detenuti che vivono in cinque per 20 ore al giorno in celle misuranti  $13,50\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di  $2,7\text{ m}^2$ , il bagno privo di finestra e di acqua calda, con luce naturale scarsa in quanto la finestra è munita di sbarre e di grate fitte, con infiltrazioni di acqua quando piove, senza riscaldamento, mancato accesso all'accensione della luce artificiale in quanto l'interruttore si trova all'esterno della cella;

*dalla casa circondariale “San Lazzaro” di Piacenza:* detenuti che vivono in tre per circa 18 ore al giorno in celle misuranti  $9,48\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di poco più di  $3\text{ m}^2$ , con bagno privo di finestra, un bidet non funzionante e senza acqua calda, aria e luce scarse per la presenza alla finestra di grate molto fitte;

*dalla casa circondariale di Asti:* detenuti che vivono in due per 20 ore al giorno in celle misuranti  $4,46\text{ m}^2 \times 2,43\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ciascuno di poco più di  $5\text{ m}^2$ , una finestra munita di doppie grate e non apribile, con bagno privo di acqua calda e di finestra;

*dalla casa di reclusione di Massa Carrara:* detenuti che vivono in quattro per 20 ore al giorno in celle misuranti  $9\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di  $2,2\text{ m}^2$ , l'acqua calda delle docce è fruibile soltanto per tre giorni alla settimana e spesso viene interrotta tanto che i detenuti si lavano riempiendo dei recipienti di acqua, i materassi dei letti sono obsoleti e di spugna per cui di fatto i detenuti dormono direttamente sulle reti, un materasso è poggiato direttamente per terra, a causa dell'altezza del letto a castello non è possibile aprire integralmente la finestra, il cibo è scadente e in quantità ridotte tanto che il latte della colazione viene allungato con l'acqua, la ristrettezza dello spazio impedisce ai detenuti di potersi sedere insieme per mangiare, non vi è una sala per la socialità;

*dalla casa circondariale “Santa Caterina” di Pistoia:* detenuti che vivono in tre per 21 ore al giorno in celle misuranti  $8\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di  $2,6\text{ m}^2$  e la possibilità di andare a passeggio in un luogo molto angusto, i detenuti per mangiare utilizzano degli sgabelli che vengono posti sotto al letto altrimenti non riescono a passare per muoversi;

*dalla casa di reclusione di Porto Azzurro:* detenuti che vivono in due in celle in cui il bagno non è separato dalla porta, finestre munite di infissi molto vecchi, la presenza di topi, tempi di permanenza in cella anche sino a 24 ore al giorno in quanto l'ora d'aria viene concessa a giorni alterni, intorno alla struttura penitenziaria viene accumulata la spazzatura che emana odori asfissianti;

*dalla casa circondariale di Prato:* detenuti che vivono in tre per 18 ore al giorno in celle misuranti  $5\text{ m}^2 \times 2,8\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di poco più di  $4\text{ m}^2$ , con bagno privo di finestra, docce fatiscenti, senza la possibilità di accendere la luce in quanto l'interruttore è posto all'esterno della cella;

*dalla casa di reclusione di San Gimignano:* detenuti che vivono in due per circa 20 ore al giorno in celle misuranti  $5\text{ m}^2 \times 2,5\text{ m}^2$  con bagno privo di finestra e con un aspiratore non funzionante, celle molto umide;

*dalla casa circondariale di Vibo Valentia:* detenuti che vivono in tre per 20 ore al giorno in celle misuranti  $2,30\text{ m}^2 \times 4\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di  $3\text{ m}^2$ ;

*dalla casa circondariale “Poggioreale” di Napoli:* detenuti che vivono in tredici per circa 22 ore al giorno in celle misuranti  $8\text{ m}^2 \times 4\text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ognuno di  $2,4\text{ m}^2$  con

uno spazio unico adibito a cucina e bagno, scarsità di luce e aria a causa delle fitte grate di cui sono munite le finestre;

*dalla casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere:* detenuti che vivono in otto per circa 20 ore al giorno in celle misuranti  $2,70 \text{ m}^2 \times 4 \text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ciascuno di  $1,35 \text{ m}^2$ ;

*dalla casa circondariale di Catania Piazza Lanza:* detenuti che vivono in otto in celle misuranti  $25 \text{ m}^2$  con uno spazio a disposizione per ciascuno di poco più di  $3 \text{ m}^2$ , letti a castello che raggiungono i quattro piani e bagno privo di finestra.

### Una nuova emergenza: il vitto

Col passare dall'estate all'inverno, in carcere, si passa dall'emergenza caldo a quella freddo. L'autunno 2011 ne potrebbe però inaugurare una nuova: quella cibo. Da mesi e da più parti, infatti, si sente dire che a settembre non ci saranno più soldi per pagare i pasti dei detenuti avendo il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria finito le quote stanziare per l'approvvigionamento delle derrate alimentari per gli istituti di pena per l'anno in corso. E sì, perché il ministero non solo prevede dei costi *da fame* per il vitto quotidiano dei detenuti ma ne stanziava poi, di fatto, anche meno, sperando in provvedimenti economici di fortuna in corso d'opera, che però quest'anno ancora tardano ad arrivare. E questo è un calcolo molto facile da fare. Il Dap, infatti, per l'anno in corso, ha previsto per le *spese per la fornitura del vitto alle persone detenute e internate negli istituti penitenziari* (ossia la voce 1761 1 del bilancio del Ministero della giustizia) la somma complessiva di 87.837.314. Ma essendo attualmente i detenuti circa 67mila e, come vedremo meglio in seguito, avendo previsto una spesa giornaliera per ciascuno di 3,80 euro, si sarebbero dovuti stanziare complessivamente 92.929mila euro e ne mancherebbero, quindi, ben 5.091.686 che il Ministero sta cercando di trovare. E questa è l'emergenza, l'imprevisto. Il previsto (e noto), invece, è che il Dap nello stanziare i fondi necessari alle spese per la fornitura del vitto fa i calcoli prevedendo che una parte verrà messa direttamente dai detenuti. Come? Con il sopravvitto. L'art. 9, comma 7 dell'Ordinamento penitenziario dice che "ai detenuti e agli internati è consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento". Allora perché non pensare di fare delle gare d'appalto per l'approvvigionamento dei pasti a crudo per i detenuti prevedendo che le ditte vincitrici possano, automaticamente, avere anche l'appalto per il sopravvitto? Questo sarebbe un introito certo ed esclusivo per queste società che allora potrebbero chiudere le gare con il Ministero sforzandosi di tenere, con loro, i prezzi più contenuti sapendo poi di avere libero mercato per il sopravvitto. E questo è di fatto quello che accade, come stabilito dall'art. 1 del capitolato per l'appalto del servizio mantenimento dei detenuti negli istituti penitenziari. Questo sistema però sta andando a picco: da una parte a causa del sovraffollamento, che, aumentando i numeri aumenta anche il debito del Dap con le ditte appaltatrici (le gare infatti sono a giornata di presenza a detenuto), dall'altra per la sempre maggiore povertà delle persone detenute e delle relative famiglie che possono permettersi sempre meno e sempre in meno i costi del sopravvitto. Se però gli istituti italiani tornassero alla legalità e ospitassero i detenuti previsti, ossia circa 45mila, prevedendo lo stesso importo per l'approvvigionamento quotidiano dei pasti, il Dap spenderebbe annualmente 62.415mila, risparmiando, rispetto alla cifra presente nel bilancio 2011 (e analoga per i successivi

due anni) ben 25.422.314 euro, una cifra dieci volte maggiore, ad esempio, al budget previsto per tutto il 2011 dalla legge **Smuraglia**<sup>1</sup> che equivale a **2.065mila**.<sup>2</sup>

### Un vecchio sistema: le gare d'appalto per il vitto dei detenuti

Il Dipartimento sa benissimo che il suo sistema presenta punti *controversi*, e a più riprese glielo hanno fatto presente varie delibere di altrettante sedi regionali della Corte dei **Conti**<sup>3</sup> e l'Autorità **Garante**<sup>4</sup> della concorrenza e del mercato nel 2005 e 2010. Alla nostra richiesta di avere informazioni *generali* sulle gare d'appalto (nomi delle società titolari degli appalti, numero di appalti messi in gara, base d'asta e esito di ciascuna) ci è stato laconicamente risposto che “le gare per il regolamento del servizio sono secretate ai sensi dell'art. 17, comma 4, D.Lgs. 163/06 in considerazione della delicatezza del servizio stesso”. Mettendo insieme, però, varie fonti si riesce, comunque, ad avere un quadro del meccanismo.

Gli istituti vengono raggruppati per lotti appartenenti tutti allo stesso Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (ad esempio il lotto 48 comprende Casa Reclusione Rebibbia di Roma, Casa Circondariale Nuovo Complesso Rebibbia di Roma, Casa Circondariale Femminile Rebibbia di Roma, Terza Casa Circondariale Rebibbia di Roma) e per ciascun lotto si fa una gara d'appalto indetta dal Prap territorialmente competente, stante poi che il capitolato sia unico a livello nazionale. L'art. 1 del capitolato stabilisce che “il contratto ha per oggetto la fornitura di pasti crudi giornalieri completi (colazione, pranzo e cena) da cucinare, non veicolati, destinati al servizio del mantenimento dei detenuti e degli internati ristretti negli istituti penitenziari, nonché la gestione del sopravvitto”. Inoltre, come espressamente dichiarato nei singoli contratti d'appalto, la gara avviene per “licitazione privata” (vi possono cioè partecipare solo prestatori *invitati* dall'Amministrazione e quindi non è una gara aperta a tutti) e sotto forma di “gara a ribasso” (art. 4). In particolare l'art. 3 del capitolato prevede che siano “ammessi a partecipare alle aste per l'aggiudicazione dell'appalto coloro che ne abbiano fatto domanda nei termini prescritti e che abbiano i requisiti di capacità e di idoneità indicati nel bando”. La richiesta di sicurezza negli ambienti penitenziari è invocata per poter derogare dall'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici di forniture e per permettere all'Amministrazione di usare, come criterio di scelta, quello dell'aver già svolto prestazioni o lavori analoghi, rispetto a quelli oggetto di gara, per l'amministrazione penitenziaria. L'aggiudicatario, inoltre, è tenuto a nominare un supplente, avente i requisiti di capacità e di idoneità all'espletamento del servizio (art. 3).

Attualmente il costo giornaliero a detenuto è stabilito intorno ai 3,80 euro che, come anche previsto dall'art. 11 del Regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, deve constare di tre pasti: colazione, pranzo e cena.

<sup>1</sup> Legge 193/2000 che prevede agevolazioni per le imprese che assumono, per un periodo superiore ai 30 giorni, anche con contratto a tempo parziale, detenuti o internati presso istituti penitenziari ovvero ammessi al lavoro all'esterno.

<sup>2</sup> Circolare Dap del 17/02/2011 n. 68960.

<sup>3</sup> Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia (7/2003), Corte dei conti Sez. di controllo per la Regione siciliana (8 / 2003), Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per le Marche (7/2005/P – 9/2006/P), Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per il Veneto (7/2005/leg - 16/2008/leg), Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per l'Umbria (1/2008/L), Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Calabria (223/2008).

<sup>4</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, rif. AS303 – Bando di gara di appalto del servizio di fornitura alimentare ai detenuti del 17/06/2005; rif. AS302 – Bando di gara di appalto del servizio di fornitura alimentare ai detenuti del 17/06/2010.

Le poche righe fin qui riportate bastano a far capire come questo sistema abbia prodotto, e continui a produrre, un'oligarchia dei fornitori di pasti a crudo priva di qualsiasi controllo e basata sugli introiti per le ditte appaltatrici derivanti dal sopravvitto. E sembrerebbe così che in Italia due siano le ditte a spadroneggiare in questo delicato settore: la Arturo Berselli e C. Spa e la Seap Spa. La prima fondata da Lamberto Berselli e presente negli istituti di pena dal lontano 1930 e attualmente attiva, direttamente o attraverso società ad essa legate, in oltre 40 istituti,<sup>5</sup> la seconda sarebbe, invece, presente in 26 istituti dislocati in tutta Italia e sarebbe controllata dalla famiglia Tarricone.

In particolare la Saep Spa, fondata nel 2001 e passata poi sotto il controllo della Totosì Holding nel 2005, insieme alla fornitura dei pasti a crudo per i detenuti gestirebbe il gioco d'azzardo in Italia, risultando in quest'ultimo settore la prima concessionaria italiana per il fatturato on-line.<sup>6</sup>

### Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e l'Antitrust

Negli anni però questo sistema non è rimasto indifferente ad organismi di controllo quali la Corte dei Conti, che a più riprese si è rifiutata di vistare le procedure d'appalto del Ministero o all'Antitrust, intervenuta sul tema per ben due volte, nel 2005 e nel 2010.

L'Autorità Garante per il libero mercato, pur ritenendo lecita la possibilità che per tutelare la sicurezza degli ambienti penitenziari si possa derogare dalla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di forniture,<sup>7</sup> contesta però che tale sicurezza sia conseguibile attraverso i due criteri selettivi stabiliti dal bando: ossia previsione di rapporti analoghi nel triennio precedente e presenza sul territorio nazionale di sede e stabile organizzazione.<sup>8</sup>

Tra le diverse deliberazioni già citate delle sezioni di controllo regionali della Corte dei Conti risulta particolarmente interessante la n. 223/208 della Calabria che fa osservazione sulla legittimità dell'allargamento del bando anche al sopravvitto.<sup>9</sup> Basandosi sulla definizione di vitto e sopravvitto posta dall'art. 9 dell'Ordinamento penitenziario e sulla distinzione tra appalto di servizi e concessione di servizi in base alla quale si è in presenza di una concessione di servizi allorché l'operatore economico assume i rischi di istituzione-gestione del servizio, rivalendosi sull'utente per la percezione di canoni o corrispettivi, è evidente come l'affidamento della gestione del sopravvitto vada ricondotto proprio all'istituto della concessione di servizi e non a quello dell'appalto di servizi, come sarebbe il caso della gestione del vitto. Infatti con il sopravvitto accade che l'amministrazione affidi il servizio dello spaccio ad un soggetto privato, che assume i rischi della gestione dell'attività, la cui redditività specifica sarà eventualmente assicurata dai corrispettivi corrisposti dai detenuti (rapporti giuridici trilateri) che acquisteranno "a proprie spese" i generi di conforto.

Quindi se il sopravvitto rientra nell'istituto della concessione di servizi, e non in quella dell'appalto come il vitto, sarà disciplinato da una diversa normativa<sup>10</sup> che prevede l'obbligatorietà di una "previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti".

<sup>5</sup> Ristretti Orizzonti, *Dossier sugli appalti per il vitto e il sopravvitto nelle carceri italiane*, luglio 2011.

<sup>6</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, rif. <http://cartebollate.splinder.com/archive/2007-2005>.

<sup>7</sup> Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE, come modificato dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 402, art. 4, comma 1, lett. c).

<sup>8</sup> AS302 – Bando di gara di appalto del servizio di fornitura alimentare ai detenuti del 17/06/2010.

<sup>9</sup> Accorpamento giustificato dal DAP in base all'art. 712 del Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari del 1920 e previsto dall'art. 1 del Capitolato d'appalto.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 3, comma 12 e 30 (concessione di servizi), art. 57 (appalto di servizi).

## Il sopravvitto

L'art. 9 dell'Ordinamento penitenziario, oltre a prevedere la possibilità di acquisto a proprie spese di beni di consumo da parte dei detenuti, stabilisce che i prezzi di questi non possano essere superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l'Istituto e che "una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorteggio e integrata da un delegato del direttore, scelto tra il personale civile dell'istituto, debba controllare qualità e prezzi dei generi venduti". L'articolo 12 del Regolamento d'esecuzione, "Controllo sul trattamento alimentare e sui prezzi dei generi venduti nell'istituto", al comma 1 fissa a tre il numero di detenuti della commissione di controllo del vitto e sopravvitto e al comma 6 stabilisce che "la direzione assume mensilmente informazioni dall'autorità comunale sui prezzi correnti all'esterno relativi ai generi corrispondenti a quelli in vendita da parte dello spaccio o assume informazioni sui prezzi praticati negli esercizi della grande distribuzione più vicini all'istituto. I prezzi dei generi in vendita nello spaccio, che sono comunicati anche alla rappresentanza dei detenuti e degli internati, devono adeguarsi a quelli esterni risultanti dalle informazioni predette".

Nonostante la chiarezza di queste norme, nella realtà i costi dei prodotti del sopravvitto sono assolutamente al di fuori degli standard dei prezzi praticati nei supermercati all'esterno, non offrono varietà di scelta tra i prodotti e tra le marche degli stessi articoli.

Per fare degli esempi di prodotti di consumo quotidiano, ad Ancona a maggio 2011 l'unico riso disponibile era Scotti al costo di 3,19 euro; al Nuovo Complesso a Roma due pizze margherite Buitoni (unica marca presente) costavano 5,69 euro, 140 gr. di pancetta a cubetti Fiorucci (unica marca presente) costavano € 2,65, uno spazzolino Mentadent (unica marca presente) costava 2,29 euro, il the Twining in filtri (unica marca presente) 2,99 euro; alla Reclusione di Padova 100 piatti di plastica erano venduti a 3,49 euro; a Marino del Tronto 250 gr. di aglio erano venduti al prezzo di 1,70 euro, 300 gr. di bastoncini di pesce Buitoni (unica marca) a 3,72 euro, l'unica marca di caffè presente era Lavazza venduta a 2,48 o 2,69 euro a seconda della diversa qualità. E l'esosità di questi prezzi fa ancor più specie se si considera che negli spacci per gli agenti presenti negli istituti tutto costa meno rispetto all'esterno, a partire da una tazzina di caffè il cui prezzo varia tra i 30 (Sollicciano, Rebibbia femminile, Regina Coeli, Bollate) e i 40 centesimi (Bologna, Poggioreale), ma questo è un altro pezzo della storia!

Così alle indicazioni normative riguardanti i prezzi e i prodotti del sopravvitto, si sono aggiunte, negli anni, le circolari del Dap<sup>11</sup> che invitano le direzioni "ad eseguire costanti, puntuali e penetranti controlli in ordine al servizio del sopravvitto detenuti" e in particolare in merito ai prezzi praticati. Stabilendo poi che "la tariffa di tutti i generi posti in vendita [Mod.72], debba essere diffusa all'interno delle sezioni e che i detenuti possano procurarsi, oltre a questi, nel rispetto dei limiti di spesa e facendone richiesta mediante *domandina* [Mod. 393], generi e oggetti non tariffati" prevedendo anche per questi ultimi controlli da personale incaricato, "affinché sia verificato che non superino quelli praticati nei negozi più modesti del luogo e che non prevedano alcuna percentuale di aumento".

A queste circolari, a seguito di un'attenzione politico-mediatica su questo argomento che ha caratterizzato la scorsa estate, nata dalle recenti polemiche dei detenuti sugli esorbitanti prezzi del so-

<sup>11</sup> Circolari Dap del 16/03/1979 n. 2593, del 27/04/1988 n. 687465, del 21 novembre 1996, n. 638616.

pravvitto e sulle razioni sempre più esigue del vitto, il Dap ha risposto con una nuova circolare<sup>12</sup> che si limita però a ripetere disposizioni già note e invocando non meglio precisate “esigenze d’ordine e sicurezza” per continuare a dare la possibilità di derogare alle stesse. Poteva invece essere questa l’occasione per assecondare non tanto, o meglio, non solo, le proteste dei detenuti e delle associazioni di volontariato, ma le chiare indicazioni della Corte dei Conti e dell’Autorità Garante per il libero mercato: svincolare finalmente il vitto da sopravvitto e fare delle vere e proprie gare pubbliche per la gestione del vitto e del sopravvitto.

### Il vitto

Ma in questa brutta storia c’è però del positivo: le gare si limitano alla fornitura dei pasti a crudo e non al loro confezionamento. A questo ci pensano o direttamente i detenuti, e questo rappresenta per loro forse la maggiore opportunità di lavoro e quindi fonte di guadagno, oppure delle cooperative sociali, che normalmente si avvalgono di personale detenuto o proveniente da percorsi penali. Esempi di questo tipo sono presenti a Trani, a Padova, alla Reclusione e al Nuovo Complesso di Roma, a Torino, a Milano Bollate e in altri istituti. Ma questo tipo di esperienza, inaugurata nel 2003 a Rebibbia Reclusione dalla cooperativa Syntax error, anche a causa della riduzione del budget alla Smuraglia,<sup>13</sup> in alcune regioni italiane, come ad esempio il Lazio, addirittura esaurito prima della fine dello scorso giugno, in molti istituti potrebbe finire. Fino ad aprile 2010 il Dap offriva a queste cooperative un compenso giornaliero di 1,60 euro + iva a detenuto, abbassato poi a 1,54, quando si è iniziata ad utilizzare la Cassa delle Ammende per la copertura delle spese. A ciò si aggiungono poi i ritardi con cui l’Amministrazione paga, che sono difficilmente sostenibili da parte di modeste realtà finanziarie quali alcune di queste cooperative sono: a giugno 2011 i pagamenti erano ancora fermi a dicembre 2010.

### ...le rose

Come già detto, il sopravvitto comprende anche dei beni “non tariffati”, ossia non presenti nella lista ma per i quali è necessario fare una richiesta scritta, che possono essere vestiti, scarpe, ma anche prodotti alimentari. Spesso capita che i detenuti vogliano avere le stesse abitudini delle persone libere. Ad esempio regalare alla propria fidanzata o al proprio familiare un fiore nel giorno del loro compleanno, se magari questo giorno coincide con quello della visita. Un piccolo gesto che può aiutare a sentirsi meno in cattività. Unico modo per il detenuto di acquistare una rosa o un paio di pantaloni è sempre attraverso le ditte appaltatrici del sopravvitto. E se con i prodotti compresi nella tabella i prezzi sono alti, con quelli al di fuori sono impressionanti. Un paio di jeans Wampum alla Reclusione di Rebibbia lo scorso giugno costava 65 euro, una rosa quattro volte il prezzo di mercato.

<sup>12</sup> Circolare Dap del 28/07/2011 n. 293194.

<sup>13</sup> Circolari Dap del 17/02/2011 n. 68960.

Scorrere e scegliere le notizie relative al carcere che dal gennaio 2010 ad oggi sono apparse sulla stampa è ciò che questo capitolo si prefigge e, fortunatamente, il mondo del carcere può avvalersi di uno strumento, quale la rassegna stampa quotidiana di “Ristretti Orizzonti”, di una tale completezza, efficacia e accuratezza che ci rende possibile svolgere questo compito con una visuale ampia e particolareggiata. Da questa prospettiva, però, balza all’occhio quanto questi articoli su ciò che ogni giorno accade in carcere siano non solo relativi a pochi grandi temi che tornano quotidianamente a fare notizia, ma anche, relativi a episodi che possiamo definire ordinari, che appartengono cioè ad una sorta di routine quotidiana, certo molto particolare per chi non conosce questo mondo, ma invece molto usuale, per chi il carcere lo “vive”, seppur da “esterno” e non da detenuto. Ecco perché il titolo di questo capitolo: per sottolineare, quindi, che questa inevitabile selezione di notizie non fa riferimento a episodi straordinari che si vogliono qui mettere in luce, quanto invece ad episodi e temi consueti, quotidiani, che sono di per sé ciò che il carcere è.

### I diritti

#### *Il diritto alla salute*

“Roma: in sedia a rotelle e col catetere, messo in cella **normale**”<sup>1</sup>: racconta della storia di A., che dopo un mese passato in una cella “normale”, dove la carrozzina non passava dalla porta – rendendo anche troppo difficoltoso l’accesso al bagno per chi lo aiutasse – e il catetere lo obbligava al letto 24 ore su 24, è stato poi finalmente trasferito in una “cella più larga, dove, almeno, la carrozzina può passare.”

“Bergamo: detenuto ucciso dalla malasanità e per **malagiustizia**”<sup>2</sup>: è il racconto della drammatica vicenda di A. M., detenuto in attesa di giudizio, per il quale il ritardo eccessivo delle visite specialistiche e delle terapie adeguate, ha purtroppo portato a un aggravamento tale che la neoplasia di cui soffriva “si era estesa enormemente divenendo inoperabile.”

“Cagliari: detenuto incompatibile con la detenzione, ma in **cella**”<sup>3</sup>: parla di R. V., 38 anni, detenuto da cinque mesi nel C.D.T. del carcere cittadino nonostante soffra di un “grave disturbo depressivo cronico, con manie suicidarie”. Monitorato costantemente attraverso una telecamera, “le sue condizioni peggiorano quotidianamente e diventa sempre più difficile contenerne le reazioni”.

I titoli a riguardo sono centinaia, tra gli altri segnaliamo: “Cagliari: detenuto malato di cancro

<sup>1</sup> “Terra”, 25 febbraio 2010.

<sup>2</sup> Ristretti Orizzonti, 31 marzo 2010.

<sup>3</sup> Agi, 6 aprile 2010.

in cella con le bombole d'ossigeno attaccate al letto"<sup>4</sup>; "Sanremo (Im): detenuto 44enne con aids conclamata muore per una crisi cardiocircolatoria"<sup>5</sup>; "Siracusa: il figlio di un detenuto; mio padre è cieco, gli hanno dato un 'pianton' tre ore al giorno!"<sup>6</sup>; "Lecce: è allarme sanitario nel carcere; casi di tubercolosi, scabbia e varicella"<sup>7</sup>; "Siracusa: detenuto non può fare dialisi perché manca carburante per portarlo in ospedale"<sup>8</sup>.

Altre notizie affrontano il drammatico tema del disagio psichico in carcere: "Sulmona: detenuto di 50 anni con problemi psichici tenta di darsi fuoco in cella"<sup>9</sup>; "Sanremo: detenuto con problemi psichiatrici tenta suicidio tagliandosi le vene lo salvano gli agenti"<sup>10</sup>: si tratta di un detenuto di 49 anni, condannato a trent'anni per l'omicidio della moglie, che si è tagliato i polsi con una lametta e che ha cercato di coprire questo suo gesto infilandosi subito nel letto. La lista di questi casi è davvero lunga: "Napoli: suicida a Poggioreale, detenuto affetto da schizofrenia"<sup>11</sup>: si trattava di un uomo di 31 anni, malato e arrestato con l'accusa di aver violentato una ragazza di 19 anni, ricoverata insieme a lui in un Istituto di Igiene Mentale a Pozzuoli. Si è impiccato nel carcere di Poggioreale.

### *Il diritto all'infanzia*

Il sovraffollamento non risparmia neanche le sezioni in cui sono "ospitati" i bimbi con le madri detenute. Leggiamo, infatti: "Perugia: all'asilo nido del carcere non c'è più posto per i bambini che si trovano con le mamme"<sup>12</sup>. E anche: "Roma: la denuncia di *A Roma insieme*; a Rebibbia troppi bimbi in carcere"<sup>13</sup>; l'articolo spiega che "sono 18 gli asili nido funzionanti nelle prigioni italiane. Il più grande è quello dell'Istituto femminile di Rebibbia a Roma, che può ospitare fino a 19 bambini... solo che non sempre c'è posto per tutti: da qualche settimana, infatti, il nido ospita ben 24 bimbi, per cui alcuni sono costretti a dormire in infermeria."

Altri titoli descrivono quanto, nell'impossibilità di un'alternativa radicale alla "carcerazione" dei bambini, operatori e società civile cerchino di fare il possibile: "Fossombrone (Pu): prima dei colloqui i minori accolti con le madri in un'area gioco"<sup>14</sup>: si tratta di un progetto sperimentale, a cura dell'Università di Urbino, che prevede che "per dieci mesi i minori saranno accolti con le madri in un'area gioco all'interno del penitenziario, prima di affrontare i colloqui con i familiari detenuti, monitorati da alcuni psicologi". Obiettivo del progetto non solo aiutare i detenuti a mantenere i legami con le proprie famiglie, ma anche "sostenere i figli piccoli e le mogli dei reclusi, nell'affrontare l'allontanamento forzoso e i problemi quotidiani."

<sup>4</sup> Ansa, 24 maggio 2010.

<sup>5</sup> "Sanremo News", 25 maggio 2010.

<sup>6</sup> "La Sicilia", 2 agosto 2010.

<sup>7</sup> "Gazzetta del Mezzogiorno", 23 ottobre 2010.

<sup>8</sup> Ansa, 19 aprile 2011.

<sup>9</sup> "Il Centro", 22 agosto 2010.

<sup>10</sup> "Sanremo News", 25 novembre 2010.

<sup>11</sup> Apcom, 11 marzo 2010.

<sup>12</sup> "Il Messaggero", il 21 giugno 2010.

<sup>13</sup> "Dire", 3 novembre 2010 Ansa.

<sup>14</sup> Ansa, 25 maggio 2010.

### *Il diritto alla propria identità*

“Rimini: niente messa per i detenuti omosessuali, non possono nemmeno pregare insieme ai **trans**”<sup>15</sup>: è la stessa direzione del carcere a spiegare che “effettivamente il detenuto non può prendere parte alla messa perché le funzioni celebrate alla domenica dal parroco sono articolate in tre momenti: uno per i detenuti con problemi di droga, uno per i detenuti per altri reati e il terzo per i transessuali. Poiché per ragioni di sicurezza personale un detenuto che si dichiara omosessuale non può frequentare gli stessi spazi dei detenuti eterosessuali e neppure transessuali, ecco spiegata la ragione per cui non può partecipare alla funzione religiosa. Ci vorrebbe un cappellano soltanto a disposizione di T. (il detenuto in questione) E questa pretesa sembra francamente troppo in tempi in cui si continua a parlare della penuria di poliziotti e personale nelle strutture carcerarie.”

### **La dignità**

#### *La dignità ristretta*

“Agrigento: 450 detenuti in 250 posti, ‘miglior carcere’ della **regione**”<sup>16</sup>: l’articolo racconta che ad Agrigento, come in molti altri istituti, le celle di 6 mq, pensate per una sola persona, ne ospitano invece tre. Vi si legge “Tre persone private del minimo spazio per muoversi e per vivere in modo dignitoso. Tre persone che dormono su un letto a castello a tre piani”. Gravissimi, inoltre, i problemi strutturali: “manca l’acqua calda per lavarsi e il riscaldamento, i muri sono pieni di crepe, quando fuori piove, piove anche dentro le celle dell’ultimo piano”.

Altri titoli ci riportano quanto questa situazione sia diffusa e ormai drammaticamente presente in quasi tutte le carceri: “Mantova: il carcere scoppia, detenuti alloggiati in sala **colloqui**”<sup>17</sup>; “Napoli: tra i detenuti di Poggioreale, in nove in una cella; facciamo turni anche per stare in **piedi**”<sup>18</sup>, in cui si legge: “...nella cella è quasi tutto incastrato: ci sono i letti a castello, c’è qualche armadietto e sopra le conserve accatastate. E poi una piccola porta, un piccolo lavabo e lì, proprio lì, dentro quella sorta di cucina, dietro una tendina c’è il water. Niente docce, non in quel reparto”.

A Sulmona è stata la Magistratura di sorveglianza a denunciare la gravità della situazione – “Sulmona (Aq): carcere sfollato dopo la denuncia del presidente Tribunale di **sorveglianza**”<sup>19</sup> – affermando che “gli spazi piccoli, la mancanza di lavoro, la presenza dei muri divisorii nelle sale colloqui, la promiscuità tra detenuti comuni e internati, rende la reclusione di questi ultimi anticostituzionale”.

Altri titoli ci delineano ulteriori effetti del sovraffollamento. Ad esempio: “Mantova: per i detenuti niente sport e attività culturali, causa la mancanza di **personale**”<sup>20</sup>, articolo in cui i detenuti spiegano che il sovraffollamento ha come conseguenze l’impossibilità di spostare i detenuti in altre strutture per poter adeguare il carcere alle norme del Regolamento, così come l’impossibilità di dividere la popolazione carceraria per il tipo di reato commesso. Inoltre “la contemporanea

<sup>15</sup> www.notiziegay.it, 28 giugno 2010.

<sup>16</sup> Apcom, 19 gennaio 2010.

<sup>17</sup> “La Gazzetta di Mantova”, 24 febbraio 2010.

<sup>18</sup> Ansa, 15 giugno 2010.

<sup>19</sup> Ansa, 23 marzo 2011.

<sup>20</sup> “La Gazzetta di Mantova”, 12 luglio 2010.

riduzione del numero di agenti di custodia fa sì che molte delle attività culturali, ricreative e sportive che via Poma potrebbe offrire risultino impossibili”.

“Reggio Calabria: manca la scorta, detenuto non può recarsi a dare l’addio al padre **morto**”<sup>21</sup>: racconta di un detenuto che, nonostante avesse avuto il permesso di uscire dal carcere per qualche ora, per recarsi sotto scorta a dare l’ultimo saluto al padre deceduto, non ha potuto farlo per carenza di organico, “così come è rimasta ineseguita una seconda autorizzazione a recarsi al cimitero e pregare sulla tomba del genitore. Il detenuto, quindi, è rimasto col suo dolore in cella perché non c’erano agenti disponibili da impiegare nel servizio scorta.”

### *Lavorare con dignità*

Le condizioni di lavoro del personale, rese indegne dalla complessiva situazione di gravissimi disagi, sono quasi quotidianamente riportate in articoli come: “Porto Azzurro: 9 agenti per 300 detenuti, sorveglianza **difficile**”<sup>22</sup>; “Rieti: la direttrice: più di due terzi del carcere rimane inutilizzato, manca il personale per **gestirlo**”<sup>23</sup>; “Lamezia Terme: in una cella rinchiusa 9 persone, di notte un solo agente sorveglia tutto il **carcere**”<sup>24</sup>; “Favignana: Osapp; di notte due poliziotti penitenziari per 150 **detenuti**”<sup>25</sup>.

## **La violenza**

### *La violenza contro gli agenti*

Si tratta di episodi molto frequenti, di certo tra quelli più apertamente divulgati, cionondimeno segnali della fortissima tensione che pervade gli istituti di pena: “Agrigento: detenuto albanese manda tre agenti al pronto **soccorso**”<sup>26</sup>; “Pesaro: un detenuto aggredisce un agente e gli frattura il **naso**”<sup>27</sup>; “Spoleto: detenuto aggredisce tre agenti e il medico del **carcere**”<sup>28</sup>.

### *La violenza tra detenuti*

Anche in questo caso, si tratta di episodi dei quali è facile leggere sulla stampa, sia in quanto esemplificativi di un’atmosfera, sia perché di sicuro e rassicurante impatto mediatico. Leggiamo così titoli come: “Modena: Sappe; rissa tra otto detenuti italiani e albanesi, alcuni dei quali sono rimasti **feriti**”<sup>29</sup>; “San Gimignano (Si): Sappe; mega rissa tra detenuti, coinvolte quaranta **persone**”<sup>30</sup>; “Is Arenas (Or): detenuto getta olio bollente addosso a un compagno e a un **poliziotto**”<sup>31</sup>.

<sup>21</sup> “Gazzetta del Sud”, 25 gennaio 2011.

<sup>22</sup> “Elba News”, 16 aprile 2010

<sup>23</sup> “Affari Italiani”, 14 luglio 2010.

<sup>24</sup> [www.lameziaweb.it](http://www.lameziaweb.it), 26 novembre 2010.

<sup>25</sup> Ansa, 3 febbraio 2011.

<sup>26</sup> Agi, 13 febbraio 2010.

<sup>27</sup> “Il Messaggero”, 1 marzo 2010.

<sup>28</sup> Il Velino, 26 marzo 2010.

<sup>29</sup> Agi, 22 maggio 2010.

<sup>30</sup> Ansa, 4 giugno 2010.

<sup>31</sup> “La Nuova Sardegna”, 24 maggio 2010.

*La violenza sui detenuti*

“Nuoro: Cassazione; responsabilità agente, su morte **Acquaviva**<sup>32</sup>. È l’epilogo della storia di un detenuto che, di ritorno dall’aria, aveva sequestrato un agente, liberandolo solo dopo la mediazione del suo avvocato e che subito dopo era stato posto sotto stretta sorveglianza, proprio a causa dei gravi problemi che aveva manifestato. Nella notte, dopo un pestaggio documentato dall’autopsia, si è tolto la vita. La difesa, durante il processo, si era basata sul fatto che l’agente accusato doveva sorvegliare altri sei detenuti ma, secondo la Cassazione “i giudici d’appello non hanno tenuto nella considerazione la circostanza che l’Acquaviva si differenziava dagli altri sei detenuti perché doveva essere oggetto di una sorveglianza maggiore. Nell’ordine di servizio si parlava infatti di ‘grandissima sorveglianza’”.

“Teramo: detenuto pestato; archiviazione pesa più di **condanna**<sup>33</sup>: un altro epilogo di un’altra storia di violenza, in questo caso finita con un’archiviazione che il pm ha motivato “sottolineando un’omertà carceraria che, di fatto, avrebbe impedito di raccogliere prove indispensabili per arrivare al processo. Il magistrato parla di un silenzioso codice di comportamento carcerario in vigore tra i detenuti che impone di non riferire alle autorità quello che succede in cella”. Inoltre, nella richiesta di archiviazione, pesa il ritratto che il pm “delinea del comandante della polizia penitenziaria G. L., sospeso dal Ministro di giustizia Alfano proprio per questi fatti. È di L. la voce nel cd registrato che dice: ‘Il detenuto non si massacra in sezione, si massacra sotto. Abbiamo rischiato una rivolta perché il negro ha visto tutto’”.

*La violenza su se stessi*

Quotidiani e brutali gli atti di autolesionismo in carcere. I titoli si rincorrono: “ Brindisi: detenuto tenta il suicidio ingoiando il rasoio, salvato da agenti e **medici**<sup>34</sup>; “Teramo: detenuto tenta il suicidio due volte in un giorno, detenuta in overdose di **farmaci**<sup>35</sup>; “Piacenza: detenuto lega bombolette alla cintura e si dà **fuoco**<sup>36</sup>; “Cagliari: detenuto abbandonato da tutti, disperato ingoia sette pile e altri vari oggetti di **metallo**<sup>37</sup>: si tratta di un detenuto, arrestato a Milano, il quale, nonostante abbia regolare permesso di soggiorno, non ha casa né nessuno che possa ospitarlo, anche perché la sua grave situazione economica non gli ha permesso di mantenere i legami con i connazionali che vivono nell’area di Milano; inoltre, non gli è possibile l’accesso al lavoro a causa di un serio problema al ginocchio, per il quale aspetta da un anno un intervento chirurgico: “l’uso delle stampelle condiziona fortemente la sua possibilità di movimento, costringendolo a non uscire mai dalla cella”. In tali condizioni, si legge nell’articolo, “la depressione diviene uno stato cronico e la tendenza ad atti autolesionistici una prassi al punto che non c’è parte del suo corpo senza segni evidenti di lacerazioni”.

<sup>32</sup> “La Nuova Sardegna”, 16 aprile 2010.

<sup>33</sup> “Il Centro”, 1 aprile 2010.

<sup>34</sup> “Gazzetta del Sud”, 21 luglio 2010.

<sup>35</sup> “Il Centro”, 6 febbraio 2011.

<sup>36</sup> “Piacenza Sera”, 10 marzo 2010.

<sup>37</sup> Agi 16 febbraio 2011.

## Il suicidio

### *I detenuti*

Frequenti i titoli che riportano di suicidi tra le persone appena entrate in carcere, come, ad esempio: “Reggio Emilia: suicida detenuto tossicodipendente di 44 anni, era in carcere da soli tre giorni”. Vi si legge: “C., con precedenti di tossicodipendenza, un lungo via vai dal carcere, era malato da tempo. Per questo nell’aprile 2009 il tribunale di sorveglianza di Bologna gli aveva concesso i domiciliari presso una struttura specialistica [...] il suo stato di salute era stato giudicato, infatti, incompatibile con la **detenzione**.”<sup>38</sup>

Frequenti anche gli articoli che riferiscono di suicidi tra le persone prossime alla scarcerazione: “Roma: suicida a Rebibbia detenuto 24enne, avrebbe terminato la pena a maggio 2011”<sup>39</sup>: si trattava di una ragazza che era entrato per la prima volta in carcere nel 2002, all’Istituto Penale Minori-le di Casal del Marmo.

Ricorrenti, infine, i suicidi tra malati psichici: “Foggia: detenuto di 41 anni con problemi psichici si impicca usando i pantaloni come **cappio**.”<sup>40</sup> Vi si legge che l’uomo manifestava un serio disagio psichico e aveva già tentato, il giorno precedente, di dar fuoco alla cella e di uccidersi. Trasferito in una cella priva di ogni suppellettile con cui potesse recarsi danno, è riuscito comunque a togliersi la vita.

### *Gli agenti di polizia*

Molti gli agenti di polizia che scelgono di togliersi la vita, riportiamo solo alcuni dei titoli: “Firenze: detenuto si suicida a Sollicciano e agente in congedo per malattia si **impicca**”<sup>41</sup>; “Mamone (Nu): muore suicida un Assistente capo della Polizia **penitenziaria**”<sup>42</sup>; “Caltagirone (Ct): assistente capo di Polizia penitenziaria si suicida impiccandosi a un **albero**.”<sup>43</sup>

## La Protesta

### *Chi protesta esercitando un diritto...*

“Roma: donne agenti di Rebibbia si autoconsegnano e iniziano sciopero della fame e del **sonno**.”<sup>44</sup> La lettera delle agenti spiega: “Questa pacifica protesta serve a ribadire il nostro stato di prostrazione nei confronti di una realtà quotidiana diventata per noi insostenibile [...] i carichi di lavoro e i turni di copertura, alterati dalle continue esigenze di servizio, comportano disagi nella vita familiare e affettiva di ognuna di noi”. E inoltre “la popolazione detenuta è in grave sovrappollamento, situazione destinata solo a peggiorare... Con tali premesse, il personale femminile

<sup>38</sup> Ansa, 20 maggio 2010.

<sup>39</sup> “Il Velino”, 30 dicembre 2010.

<sup>40</sup> Ristretti Orizzonti, 19 novembre 2010.

<sup>41</sup> 9Colonne, 16 dicembre 2010.

<sup>42</sup> Agi, 10 aprile 2011.

<sup>43</sup> Agi, 12 aprile 2011.

<sup>44</sup> “Dire” 5 aprile 2011.

non è sempre pronto ad affrontare ogni eventuale circostanza critica, non certo per incapacità professionale, ma per l'inadeguatezza dovuta, lo ribadiamo, alla vergognosa carenza delle agenti di Polizia penitenziaria femminili in servizio”.

*... e chi protesta con i mezzi che ha*

“Agrigento: detenuto in sciopero di fame, chiede cure **sanitarie**”<sup>45</sup>: racconta la storia di A.C., 37 anni, che chiede terapie farmacologiche e interventi chirurgici per gravi problemi di salute. “Palermo: un detenuto si sta lasciando morire... di fame e di **sete**”<sup>46</sup>: è la storia di G.F., che protesta contro soprusi che dice di subire, inascoltato, da anni.

“Salerno: detenuto ingoia lametta per protesta contro affollamento del reparto **tossicodipendenti**”<sup>47</sup> e spiega così il tentativo di suicidio: “Non ce la facevo più a stare nel reparto dei tossicodipendenti, lì non si vive, eravamo in troppi. Volevo essere trasferito. Non lo hanno fatto e ho tentato di ammazzarmi”.

E ancora: “Livorno: due detenuti nordafricani tentano il suicidio ingerendo varechina e **pile**”<sup>48</sup>. L'articolo riferisce di un tunisino, quasi a fine pena, che disperato chiede l'espulsione per poter star vicino alla figlia malata e di un algerino che protesta per una pena, secondo lui, iniqua. Vi si legge: “Entrambi sono detenuti alle Sughere in celle sovraffollate: sono in tre in stanze ideate per una sola persona. Per questo la loro forma di protesta potrebbe anche risultare una forma di stress, viste le loro condizioni precarie.”

In altri casi la stampa riporta alcuni degli episodi di protesta collettiva, come ad esempio: “Trento: detenuti in rivolta; sciopero della fame e protesta rumorosa con tanto di **incendi**”<sup>49</sup>. Tre le ragioni della protesta: il degrado strutturale dell'istituto – in particolare la mancanza di acqua calda, il sovraffollamento e infine “una posizione rigida da parte della Magistratura di sorveglianza con il no a permessi e concessioni di libertà anticipata.”

“Genova: nel carcere di Marassi mancano sonniferi e tranquillanti... scoppia la **rivolta**”<sup>50</sup>: gli operatori spiegano che “da due mesi la cooperativa incaricata del servizio interno al carcere non paga le infermiere e questo sta creando delle ripercussioni, i detenuti hanno dato fuoco ad arredi e lenzuola a causa della mancata somministrazione della terapia di sonniferi e tranquillanti”.

“Voghera (Pv): cresce la protesta dei detenuti, chiedono l'abolizione del vetro divisorio ai **colloqui**”<sup>51</sup>. La sintesi di una lettera che un gruppo di detenuti del carcere ha inviato al giornale spiega che circa cento detenuti hanno iniziato “una protesta pacifica, cominciata con lo sciopero della fame, a seguire il rifiuto ad assumere terapia medica, anche da parte di chi ha bisogno di farmaci salvavita, e via via estesa anche con l'astensione dalle attività scolastiche e lavorative. Non vengono concessi, come previsto da norme specifiche regolamentari, colloqui senza divisori ai detenuti con figli minori”.

<sup>45</sup> Ansa, 19 marzo 2010.

<sup>46</sup> www.linkontro.info, 9 marzo 2010.

<sup>47</sup> Asca, 30 giugno 2010.

<sup>48</sup> “Il Tirreno”, 22 luglio 2010.

<sup>49</sup> “Trentino”, 31 maggio 2010.

<sup>50</sup> Ansa, 7 giugno 2010.

<sup>51</sup> “La Provincia Pavese”, 23 aprile 2011.

## L'impegno di molti

“Torino: un call-center alle Vallette impiegherà quindici **detenuti**<sup>52</sup>: il Direttore spiega che si tratta di un progetto al quale il carcere lavora insieme ad un'azienda privata e che “impiegherà una quindicina di detenuti” e che questa “non è che una delle iniziative che farà da tramite tra i detenuti e la città: i torinesi potranno andare a teatro dentro il carcere...abbiamo già ricevuto diverse prenotazioni tra cui molte famiglie con bambini.”

“Milano: nasce laboratorio ‘networking’ nel carcere di **Bollate**<sup>53</sup>: dall'articolo si apprende che Bollate “è il primo carcere in Italia ad avere avuto un laboratorio certificato (WSC) al proprio interno, finalizzato al recupero socio-lavorativo dei detenuti”. Proprio al laboratorio WSC la D-Link ha affidato la gestione delle attività di test e riparazione dei propri prodotti.

“Roma: 15 detenuti ottengono diploma operatore **socio-sanitario**<sup>54</sup>: i detenuti in questo caso hanno ottenuto la qualifica dopo un corso di mille ore di formazione, che hanno frequentato tutti i giorni per sei mesi. Nell'articolo si legge: “Il 100% dei 15 iscritti, italiani e stranieri, ha concluso il percorso formativo e sostenuto l'esame finale” e che “l'attestato di qualifica è spendibile sia all'interno che all'esterno dei penitenziari e in tutta la Comunità europea.”

“Milano: Progetto *Re Turn*, i detenuti assemblano computer donati da tutta **Italia**<sup>55</sup>: il progetto prevede che un gruppo di detenuti ed ex detenuti provenienti dalle carceri di Opera, Bollate Monza e Lecco, si occupi di rimettere in sesto vecchie macchine utensili e computer “per consegnarle a scuole o altri enti a cui possono servire”.

“Trieste: edifici e verde pubblico affidati ai detenuti grazie a una convenzione con il **Comune**<sup>56</sup>: l'articolo elenca una lunga serie di lavori di manutenzione e pulizia di aree ed edifici pubblici che cinque detenuti hanno portato a termine, tra il 2009 e il 2010, grazie alla convenzione tra Comune e carcere.

“Catanzaro: in mostra opere d'arte realizzate dai **detenuti**<sup>57</sup>: l'evento in questione prevedeva l'esposizione e la vendita di coloratissimi manufatti realizzati personalmente dai reclusi, il cui ricavato è stato destinato “alla realizzazione di ulteriori progetti.”

“Busto Arsizio: premiati detenuti-pasticcieri; miglior azienda artigiana a Eurochocolate **2010**<sup>58</sup>: l'azienda *Dolci libertà* fa parte del progetto rieducativo che il carcere di Busto Arsizio sta portando avanti con l'Agenzia per il lavoro penitenziario del Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria di Milano, ed è stata premiata a Eurochocolate “perché ha saputo dare ai detenuti una seconda possibilità di reinserimento nella società”.

“Padova: superlavoro alla pasticceria del carcere, vanno a ruba i pluripremiati **panettoni**<sup>59</sup>: si tratta del panettone più buono d'Italia, annoverato nella top ten del Gambero Rosso e servito perfino ai tavoli del G8 a L'Aquila.

<sup>52</sup> “La Repubblica”, 10 febbraio 2010.

<sup>53</sup> [www.italianinnovation.it](http://www.italianinnovation.it), 2 febbraio 2010.

<sup>54</sup> Asca, 25 aprile 2010.

<sup>55</sup> Redattore Sociale, 2 luglio 2010.

<sup>56</sup> “Il Piccolo”, 18 luglio 2010.

<sup>57</sup> “Gazzetta del Sud”, 21 luglio 2010.

<sup>58</sup> Ansa, 23 ottobre 2010.

<sup>59</sup> “Il Gazzettino”, 16 dicembre 2010

## La Cassa delle ammende: come si spendono le scarse risorse penitenziarie

Susanna Marietti

### Poche regole e confuse: la storia normativa della Cassa delle ammende

Alla voce “Cassa delle ammende” di Wikipedia si legge che “L’Associazione ‘Antigone per i diritti dei detenuti, lamenta [...] la mancanza di pubblicità e di bandi pubblici per i progetti di riabilitazione dei detenuti”. Tutti i torti non li ha, la più grande enciclopedia libera del mondo, giacché l’istituto della Cassa delle ammende qualche motivo di lamentela effettivamente non manca di offrirlo.

La Cassa delle ammende costituiva una sorta di tesoretto economico in una fase storica e in un ambito, quello penitenziario, in cui la carenza di fondi è sempre più pesante. Se alla fine del 2006, a seguito dell’indulto, i detenuti erano 39mila e nell’anno successivo, il 2007, il sistema penitenziario aveva potuto spendere 3.095.506.362 euro, alla fine del 2009 i detenuti erano circa 65mila e nel 2010 la spesa era scesa a 2.770.841.742 euro.<sup>1</sup> Questa riduzione dei costi ha interessato per il 5% il personale e per ben il 31% i detenuti e le strutture carcerarie.

È evidente come, in una simile situazione di penuria, la Cassa delle ammende acquisti ancor più rilevanza. Sui due conti che la compongono, quello depositi e quello patrimoniale, si trovavano fino a poco tempo fa oltre 150 milioni di euro. Sono soldi che arrivano appunto dalle ammende, da sanzioni pecuniarie che il giudice ha imposto al condannato, ma anche dai proventi delle manifatture realizzate dai detenuti, da versamenti cauzionali e da altro ancora.

La disciplina normativa che dovrebbe regolamentare l’utilizzo di questi soldi è piuttosto farragিনosa, circostanza che getta le basi della nostra lamentela sulla mancanza di chiarezza immortalata da Wikipedia. Tutto comincia in piena era fascista, con la legge 547 del lontano 1932 che all’articolo 4 fonda la Cassa delle ammende quale soggetto di diritto pubblico. In anni più recenti, della Cassa – istituita presso il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia – si è occupato il Regolamento penitenziario del 2000, un testo estremamente attento alle finalità trattamentali della pena detentiva. Esso le dedica l’intera seconda parte delle tre in cui si divide, dall’articolo 121 al 130.

I primi articoli di questa serie stabiliscono nel capo dell’Amministrazione penitenziaria il presidente della Cassa delle ammende. L’articolo 129 disciplina “finalità e interventi” della Cassa stessa. Al comma 2 si legge che, prioritariamente, i fondi patrimoniali serviranno quali co-finanziamento in progetti dell’Amministrazione penitenziaria che si servono di fondi strutturali europei o di finanziamenti previsti dalle normative comunitaria, nazionale, regionale. In seconda battuta, leggiamo al comma 3, i fondi finanzieranno “programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle

<sup>1</sup> Elaborazione di Ristretti Orizzonti su dati del Ministero della giustizia.

famiglie di detenuti e internati, nonché [...] programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale di detenuti e internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione”, programmi che, come ci spiega il comma successivo, possono essere presentati anche da soggetti privati. In entrambi i casi le erogazioni avverranno “previa delibera del consiglio di amministrazione”.

Il consiglio di amministrazione, composto da rappresentanti del Dap e da un delegato del Ministero del tesoro, è dunque sovrano. Non si prevedono bandi di gara. Il 24 febbraio 2004, a circa tre anni e mezzo dall’entrata in vigore del Regolamento penitenziario, l’allora capo Dap, nonché dunque presidente della Cassa, Giovanni Tinebra, emana un regolamento della Cassa delle ammende che disciplina le formalità legate alla presentazione dei progetti e le modalità concrete di finanziamento. Niente si dice tuttavia sui criteri cui il consiglio di amministrazione deve attenersi nella propria valutazione. La scelta dei progetti finanziati e di quelli rigettati avviene nel più completo arbitrio.

Ma la mancanza di trasparenza non si ferma qui. Anche rispetto a quel poco che il regolamento disciplina, il Governo non aiuta a diradare le nebbie: nel settembre del 2003, rispondendo a un’interrogazione parlamentare al proposito, l’allora ministro della giustizia Roberto Castelli, tradendo la consapevolezza di non aver fatto fronte a una seria lacuna, afferma che “il consiglio di amministrazione ha provveduto a emanare un regolamento interno per la disciplina delle modalità di presentazione dei progetti e delle relative attività istruttorie”. Salvo che – le date parlano chiaro – il regolamento era di là da venire. Castelli raccontò anche di due progetti già in via di finanziamento, per i quali dunque risultò evidente che alcuna procedura formale fosse stata seguita.

Le decisioni del Dap sono sovrane nella scelta di chi e di che cosa finanziare con i fondi della Cassa delle ammende. Eppure, nonostante tale facilità procedurale di elargizione, i progetti sovvenzionati sono stati negli anni assai pochi. L’inerzia del pachidermico sistema penitenziario si è fatta qui percepire con la massima evidenza. L’impegno profuso nella valutazione di progetti volti al reinserimento sociale dei detenuti è stato così fiacco che il tesoretto della Cassa continuava ad accumularsi.

Nel febbraio 2004, si è detto, vede la luce il regolamento interno redatto da Tinebra. A quest’ultimo succede alla guida dell’Amministrazione penitenziaria Ettore Ferrara, il quale si dice scentotto delle farraginosità che rallentano l’utilizzo dei fondi della Cassa. Il 26 aprile del 2007 Ferrara emana un nuovo regolamento interno a sostituzione del precedente. Dal raffronto tra i due si fatica a comprenderne il proposito. Le differenze appaiono tutt’altro che sostanziali. Si introduce qualche controllo in più durante le fasi di avanzamento dei progetti e qualche facilitazione a favore dei soggetti pubblici. Per il resto la procedura di assegnamento rimane fondamentalmente la stessa, gli attori in campo anche e con loro il potere assoluto di scelta del consiglio di amministrazione.

E arriviamo così a un ulteriore passaggio normativo, quello del decreto cosiddetto ‘milleproroghe’ del dicembre 2008, poi convertito in legge nel febbraio dell’anno successivo. L’articolo 44-bis, preso atto dell’insostenibile condizione di affollamento nella quale vivono le nostre galere, dichiara lo stato di emergenza nazionale delle carceri italiane, conferendo al nuovo capo del Dap Franco Ionta, in qualità di commissario, poteri straordinari – fino al 31 dicembre 2010, in seguito prorogati di un anno con decreto del presidente del Consiglio dei ministri – in relazione a quello che va sotto il nome di ‘piano carceri’. Il piano, come spiegato in altri capitoli di questo [testo](#),<sup>2</sup> prevede tra le altre cose la creazione di 9.150 posti detentivi attraverso la realizzazione di undici nuovi istituti e di

<sup>2</sup> Vedi *Terza parte. L’architettura, l’edilizia, gli affari*.

venti padiglioni detentivi in istituti già esistenti. Il citato articolo 44-bis permette a Ionta di saltare i tempi di tutta quella procedura di assegnazione degli appalti pubblici che ogni amministrazione mette in piedi per salvaguardare correttezza e trasparenza.

Cosa c'entra qui la Cassa delle ammende? C'entra. Lo stesso articolo 44-bis, al comma 7 va a riformare la normativa che la riguarda. Esso prevede infatti che i fondi lì disponibili possano venire utilizzati, oltre che per le finalità già stabilite, anche per progetti di edilizia penitenziaria. Il piano carceri potrà insomma andare a scippare i soldi destinati a reinserire un condannato all'interno della vita sociale, in maniera da mettere in piedi qualche cella in più dove poterlo piuttosto continuare a rinchiodere. Sono cento i milioni di euro della Cassa che sono stati vincolati all'edilizia carceraria. E addio tesoretto. Dopo una simile massiccia sottrazione, e dopo qualche liquidazione di progetti assegnatari, i fondi oggi della Cassa delle ammende ammontano a circa 22 milioni di euro.

La cosa più divertente, giusto per dare una nota di colore, è che se l'articolo 121 del Regolamento penitenziario del 2000 specificava che i componenti degli organi della Cassa "prestano la loro opera gratuitamente" – guadagnando ovviamente normale stipendio nelle loro altre vesti – il solito 44-bis introduce invece il gettone di presenza per ciascuno di loro, compreso il presidente che in qualità di capo del Dap non guadagnava forse a sufficienza.

Ancora al comma 7 si prevede che a sei mesi dall'entrata in vigore della norma venga emanato quale decreto presidenziale uno statuto della Cassa delle ammende volto a regolamentarne il funzionamento. La sua emissione non solo supererà automaticamente il regolamento interno del 2007, ma esplicitamente viene detto che farà decadere l'intera seconda parte del Regolamento penitenziario. Lo statuto, tuttavia, non ha per ora visto la luce. Anche se predisposto e trasmesso agli organi competenti, non è ancora stato emanato. Il regolamento di Ferrara è dunque a oggi il testo di dettaglio che viene applicato, restando inoltre in piedi nella sua interezza il Regolamento penitenziario.

### **I soldi destinati all'edilizia**

Una gran parte della Cassa delle ammende, pari a cento milioni di euro, è stata come si è già detto vincolata a progetti di edilizia penitenziaria previsti dal piano carceri. Al momento in cui scriviamo il piano è quasi giunto alla conclusione di tutti i protocolli d'intesa con le Regioni interessate, mancando solamente gli accordi con la Campania e la Puglia. L'Amministrazione penitenziaria è in trattativa con il sindaco di Bari Michele Emiliano, essendo sorti problemi nel Consiglio Comunale del capoluogo pugliese.

Il solo cantiere a oggi aperto, attivo dalla fine dello scorso febbraio, è quello di Piacenza, dove esisteva già una società aggiudicatrice e il piano carceri si è limitato a inglobare e sbloccare una situazione pre-esistente.

Nonostante i poteri commissariali consentano al capo del Dap di derogare alle consuete procedure di assegnazione, Franco Ionta ha fatto sapere di voler comunque attenersi alle norme concorrenziali, affrontando lo stato di emergenza con strumenti ispirati alla più profonda correttezza e trasparenza.

Si può ragionevolmente ritenere che le pubbliche rimostranze di parte della società civile, e della nostra associazione in particolare, nei confronti dei poteri straordinari conferiti a Ionta dalla dichiarazione dell'emergenza carceraria abbiano contribuito a una simile scelta. A seguito delle no-

stre critiche, l'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) ha avuto modo di accorgersi di quanto stava avvenendo e di protestare pubblicamente contro una eventuale assegnazione diretta degli appalti. Ciò ha probabilmente concorso a far optare il capo dell'Amministrazione penitenziaria per dei normali bandi di gara.

Da quanto ci viene detto dal Dipartimento, i bandi partiranno a scaglioni. Si tratterà, ci specificano, di procedure di gara aperte, trasparenti e innovative. In che cosa consista quest'ultimo carattere e cosa le differenzi dalle procedure più consuete non ci è stato raccontato e per saperlo non ci resta che attendere i primi bandi.

Quanto ai cento milioni di euro della Cassa delle ammende, trattandosi di un passaggio interno che non coinvolge altri ministeri oltre quello della giustizia, essi si trovano già concretamente nella disposizione del piano carceri, a differenza di quanto accade per altri stanziamenti.

Ma la nuova normativa sulla Cassa delle ammende introdotta con il decreto del dicembre 2008, avendo aperto la strada all'utilizzo dei fondi della Cassa per finalità edilizie, non ha effetti solamente sul piano carceri. Vari dei progetti approvati nel 2010 dalla Cassa delle ammende riguardano infatti lavori di ristrutturazione degli edifici. In particolare – come si può evincere dal sito del Ministero della giustizia elaborando minimamente i dati lì forniti in forma a volte confusionaria – 1.466.537,08 euro sono stati destinati a 16 progetti di ristrutturazione e manutenzione ordinaria che interessano gli istituti di Alghero, Ivrea, Parma, Piacenza, Lanusei, Nuoro, Iglesias, Oristano, Is Arenas, Torino, Novara, Isernia, Lanciano, Larino, Pescara, Teramo, Vasto, Sulmona, Isili, Tempio Pausania, Lauro. Più di un terzo delle carceri coinvolte è costituito da istituti sardi.

### **I progetti finanziati dalla Cassa delle ammende: la Fondazione “Mons. Francesco di Vincenzo” ancora resta a secco**

La tradizionale fatica e il citato disinteresse da parte dell'Amministrazione penitenziaria nell'utilizzare i soldi della Cassa delle ammende da qualche anno in qua sembrano farsi selettivi. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, la spesa per l'edilizia – cavallo di battaglia governativo nell'affrontare tanto il problema delle carceri quanto quello della sicurezza – viaggia decisamente su cifre sostenute. A continuare a ricoprire il ruolo delle Cenerentole sono piuttosto i progetti impegnati sul fronte della reintegrazione sociale.

Ma, anche in questi, il consiglio di amministrazione della Cassa ha saputo in verità mostrare qualche capacità di selezione che appare essere piuttosto arbitraria. Come scrivevamo nel nostro rapporto periodico dello scorso anno, se nel biennio 2009-2010 il finanziamento medio dei progetti passati al vaglio della Cassa non raggiungeva il milione di euro e vedeva sempre come capofila la stessa Amministrazione penitenziaria, due eccezioni balzavano inevitabilmente agli occhi. La prima riguardava l'Agenzia nazionale reinserimento al lavoro, promossa dalla Fondazione di promozione umana “Mons. Francesco di Vincenzo” di Enna, alla quale si concedevano 4.804mila euro, mentre la seconda riguardava il progetto Luce e libertà, proposto dalla Usl n. 5 di Messina e il cui finanziamento ammontava a 3.894.886 euro. È in Sicilia, terra di origine dell'ex ministro Angelino Alfano, che finiscono entrambi questi finanziamenti **milionari**.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vedi Alessio Scandurra, *La carenza di risorse e l'eccellenza siciliana: la Cassa delle Ammende*, in “VII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia. Da Stefano Cucchi a tutti gli altri”, L'Harmattan 2010, pp. 145-148.

Il secondo dei progetti menzionati, della durata di quattro anni, si rivolge a 56 internati in Ospedale psichiatrico giudiziario, a favore dei quali “si propone di attivare percorsi concreti di occupabilità, sviluppo di coesione ed economia sociale fondata su avanzate tecnologie ambientali di produzione energetica”. Al di là della lingua italiana che qui non aiuta a fare chiarezza, aspetteremo di vedere i risultati concreti dei percorsi attivati.

Ma è il primo, l’Anrel, che maggiormente ha fatto parlare di sé, per l’entità della cifra concessa, per il carattere privato del soggetto proponente, per la forte caratterizzazione religiosa di quest’ultimo e per la sua inesperienza in ambito carcerario. In molti hanno mostrato sorpresa per questo finanziamento tanto ingente. Antigone ha chiesto in varie sedi delle pubbliche spiegazioni al proposito, alle quali l’Amministrazione penitenziaria non ha mai risposto in maniera soddisfacente. In ogni modo, il finanziamento destinato all’Anrel è a oggi bloccato e la Fondazione promotrice del progetto non si è vista liquidare ancora niente. È ben probabile che una tale scelta sia maturata anche a seguito delle nostre pressioni. Ma c’è di più: voci informali quanto informate provenienti dal Dap sostengono che il Dipartimento, al fine di sottrarsi alle polemiche, non abbia intenzione di procedere alla liquidazione neanche in seguito.

Se allarghiamo lo sguardo a tutti i progetti finanziati nel biennio 2009-2010 dei quali il sito del Ministero della giustizia offre notizia scopriamo che, con un po’ di sforzo, che se ne possono contare 38, di cui solo tre proposti da soggetti privati. Nella grande maggioranza dei casi i proponenti sono singoli istituti penitenziari. Sotto il titolo “Progetti approvati nel 2009” sono presenti 25 voci. Se però si entra nel dettaglio, si scopre che tra queste sono inclusi i dieci progetti approvati nel 2010. E si scopre anche che una delle voci è una voce plurima, riguardando i “12 progetti per ristrutturazione istituti” approvati alla data del primo luglio 2010. Salvo però che i progetti di seguito elencati non sono 12 bensì 14. Facendo dunque i conteggi adeguati a supplire a queste imprecisioni otteniamo 38 progetti finanziati per un ammontare complessivo di 18.443.759,44 euro, dal quale mancano le somme relative al progetto riguardante l’archivio elettronico del tribunale di Milano, che non vengono riportate, e quelle relative a due progetti per la gestione della mensa, sovvenzionati con 1,64 euro a detenuto presente periodo per periodo e finanziabili trimestralmente. Tenendo anche conto del fatto che in questa cifra vanno conteggiati i citati progetti di ristrutturazione, è evidente come i fondi della Cassa delle ammende destinati a programmi di reinserimento sociale siano ben inferiori ai cento milioni di euro vincolati al piano carceri.

Quanto ai finanziamenti concretamente già erogati, il Dipartimento ci fa sapere che nel 2009 sono stati erogati fondi per circa 9 milioni di euro e nel 2010 per circa 11 milioni.

Per finire: in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2011, nella parte relativa al Dap della relazione ministeriale si leggeva che “I progetti presentati al finanziamento della Cassa delle Ammende nell’anno 2010 sono stati complessivamente 78 di cui 71 provenienti da soggetti pubblici e 7 da soggetti privati. Nell’anno in corso sono stati valutati 56 progetti di cui 32 ammessi al finanziamento della Cassa delle Ammende ed emessi mandati di pagamento per un totale di euro 8.572.847,33. È in itinere l’istruttoria per 37 progetti”. Stupisce che di tutti questi progetti approvati nell’anno in corso non si possa conoscere il contenuto attraverso il sito del Ministero della giustizia, sul quale non vi è alcuna traccia.

### **Cosa si potrebbe fare con la Cassa delle ammende? Il de-finanziamento della legge Smuraglia**

Al di là dei singoli dettagli, il quadro che emerge dalla ricostruzione che qui è stata fatta della gestione della Cassa delle ammende è duplice: da un lato, macroscopico è il borseggio, pur legalizzato, di fondi destinati al recupero sociale e utilizzati nella funesta convinzione che la costruzione di nuove carceri possa costituire una seria soluzione ai problemi penitenziari; dall'altro, per quel poco che resta alle finalità originarie della Cassa, si assiste ad azioni disorganiche prive di una regia centrale, a interventi rapsodici volti a corrispondere alla singola richiesta, per quanto meritoria possa essere, senza una pianificazione generale in grado di tenerli assieme. Manca un'idea guida attraverso la quale i soldi spesi possano portare a risultati capaci di farsi moltiplicatori di benefici, fungere da motore di avviamento iniziale per echi di più lunga durata.

Tanto e in tante occasioni abbiamo detto in merito alla nostra contrarietà al piano carceri. Qui lanciamo invece una proposta riguardo il secondo dei due fronti enumerati: un'idea guida capace di moltiplicare i propri effetti virtuosi è quella di puntare sull'occupazione dei detenuti. Ciò inevitabilmente significherebbe maggiore reintegrazione sociale e dunque minore recidiva, avendo benefici a cascata sul problema del sovraffollamento.

In controtendenza rispetto a queste considerazioni, il governo ha deciso di de-finanziare la legge Smuraglia del 2000, la quale favoriva l'impiego di detenuti da parte di imprese private garantendo a queste ultime sgravi fiscali e agevolazioni. Il Provveditorato del Lazio ha addirittura fissato una data precisa alla morte di questa legge: dal primo luglio scorso, ha detto, tutti i rimborsi previsti alle imprese cesseranno.

I 22 milioni che hanno resistito allo storno edilizio, in attesa di nuove entrate, non potrebbero servire a rifinanziare una legge sulla quale mai troppo si è puntato ma che potrebbe avere effetti dirompenti?

Il carcere di Milano-Bollate non è a Bollate, ma a Milano, però, chissà perché, tutti lo identificano con la piccola città di Bollate che in effetti è vicina al carcere, ma non così vicina da giustificare questa stretta identificazione.

Il carcere di Milano-Bollate, che a questo punto sarebbe meglio chiamare Seconda Casa di Reclusione di Milano, ma che per semplificare continuerò a chiamare Bollate, si trova nella periferia nord di Milano, vicino alla nuova Fiera. Girovagando in quelle zone, seguendo i cartelli che lo indicano, d'improvviso, in una parte prevalentemente disabitata, si nota questo grande edificio grigio che dall'esterno non sembra un carcere. Non è un bell'edificio, ma questo non è richiesto in un carcere. Eppure c'è qualcosa che lo differenzia da altri brutti edifici carcerari: c'è colore, ci sono fiori e natura che cresce. Ebbene sì, all'esterno, già dal così detto *blocco*, il grigio, anonima tonalità che di solito caratterizza un penitenziario, è alternato a colori, colori diversi l'uno dall'altro, colori veri e accesi. Le finestre della caserma e della facciata esterna sono circondate da cornici colorate. Inoltre, sempre all'entrata, ci sono spazi verdi curati che accolgono visitatori e parenti dei detenuti. Quando la Direttrice Lucia Castellano fece questo colpo di mano, non furono pochi quelli che si scandalizzarono; parlo soprattutto di parte della polizia penitenziaria, non abituata a vedere il colore in carcere. Carcere e colore, colore e carcere sono parole incompatibili, come bellezza e carcere, verde e carcere, natura e carcere. Il carcere, ancora oggi nel 2011, deve essere brutto, grigio, anonimo, freddo. Eppure non c'è alcuna legge che scrive e che prescrive: "il carcere deve essere brutto", oppure "il carcere per rieducare deve essere grigio, sporco e cadere a pezzi". Il colore grigio è quindi legge non scritta, prassi che pervade muri e cultura del personale, perché grigie devono essere le relazioni interpersonali, anonimi e tutti uguali i detenuti. Il carcere, anche nella struttura e nella forma, deve raccontare che gli essere umani reclusi non sono persone come tutti gli altri, esseri umani differenziati, ma colpevoli, che devono penare nel buio. Modificare questa visione delle cose è utopia, è rivoluzione culturale e non solo progetto architettonico. Nel carcere di Bollate, questa rivoluzione è stata tentata e ora il colore è diventato parte dell'istituto, è diventata abitudine. Questa storia ci racconta che per cambiare ci vuole il coraggio dell'inizio, il coraggio di dover sopportare le critiche e le pesanti offese; ma poi, se l'idea si persegue, la rivoluzione diventerà la banalità della regolarità, diventerà normale e si potrà addirittura cominciare a dire senza paura che il carcere può essere colorato.

È a partire da questa piccola rivoluzione che si può continuare a raccontare l'istituto, definito a seconda dei casi "esperimento", "modello da seguire", "modello da non seguire perché ognuno fa quello che vuole", "carcere che rispetta la Costituzione", "non carcere perché non ha regole". Amato o odiato, a volte amato a volte odiato, criticato, discusso dai suoi ospiti e dai suoi osservatori, il "Modello Bollate", inutile dirlo, è proprio un carcere e per una ragione semplice: ha il muro di cinta, le sbarre alle

finestre e i suoi ospiti non sono liberi di uscire. Sì, perché questo deve essere il carcere, se proprio deve essere; la pena consiste nella reclusione e reclusione significa rinchiudere. Tutto il resto è un sovrappiù, è pena aggiuntiva non prescritta dalle norme, è violazione di diritti, è perversione della pena, è idea di vendetta e punizione. Bollate, che piaccia o no, tenta di spazzare via il sovrappiù di pena non richiesto da nessuna norma, e cerca quindi, di fare solo reclusione. Evita, perché non richieste, le umiliazioni e gli abusi; non esercita il potere assoluto sulle persone, anche questo non richiesto dalle norme, e tenta di trasformare in rapporto di potere in rapporto di cura. A Bollate si sta cercando di trasformare gli aguzzini in professionisti, i Direttori in manager, i detenuti in utenti di un servizio, gli educatori in funzionari specializzati non solo nel rapporto di cura, ma anche nell'organizzazione di settori di attività. Questo si nota subito quando si entra: le guardie, ormai professionisti, in massima parte, non umiliano visitatori o ospiti con parole inutili, non ti riempiono di richieste senza senso, non fanno aspettare ai cancelli più di un certo tempo, non frenano ogni iniziativa, non si intestardiscono se su una *domandina*<sup>1</sup> manca una data, una virgola, un punto o una parola di presunta importanza. Il personale di polizia, in buona parte, ripeto, parla con il *camoscio*,<sup>2</sup> diventato ormai utente, viene educato a rispettarlo e a trattarlo come persona. Il personale, come ogni professionista, segue corsi di formazione che lo aiutino a entrare nel sistema in prima persona. A Bollate l'educatore non deve recarsi ogni momento in cima alla piramide per chiedere il permesso per muovere un sassolino. L'educatore cerca di muovere da solo il sassolino semplicemente parlandone con gli altri educatori e operatori. L'educatore è responsabile del proprio agire; telefona al Magistrato per chiedere cosa ne è di un permesso premio, invia mail alla Direzione per informali segnalazioni, accoglie i detenuti nei propri uffici senza anticamera, scherza con i detenuti senza che questo provochi "troppo scompiglio". L'educatore, ancora, telefona ai familiari di un detenuto se c'è un problema e li invita in carcere per conoscerli. Per fare questo non chiede il permesso al Direttore e nemmeno al Comandante. Fa e basta e il personale di polizia, a volte si gira e storce il naso, ma sa che così è, questo è, e dunque lo accetta. L'educatore decide e non delega, contatta le aziende che desiderano assumere i detenuti o che già li ha assunti e, addirittura, a volte si muove dal suo ufficio, esce dalle mura e va direttamente a incontrare imprenditori o a trovare i detenuti che lavorano fuori. Insomma l'educatore tenta di essere un funzionario e non è un passivo strumento nelle mani di qualcun altro, annoiato dal non poter fare nulla, impossibilitato a muoversi perché "questo non si può fare e questo neanche". Il Direttore di Bollate non è un inavvicinabile deus ex machina che dalle stanze del potere, spinge bottoni e muove pedine. Il Direttore sempre solo, e non con il Comandante, gira in istituto ma non per decretare e sancire un potere; lo fa per capire e osservare le dinamiche, per ascoltare, per parlare con i detenuti. Entra in istituto per incontrare il personale, per incontrare i detenuti nelle riunioni mensili di reparto, per incontrare le unità organizzative che si occupano di un reparto: poliziotti, educatori, volontari, agenti di rete. A Bollate dunque si sta tentando una formula organizzativa nuova, più vicina all'azienda che non al carcere normalmente inteso. Si muove su principi su cui tutti devono basare la loro azione: la centralità della persona, la divisione in unità operative, la formazione, il dialogo, l'informalità delle relazioni, il decentramento delle responsabilità, la partecipazione.

<sup>1</sup> La *domandina* è il modello cartaceo con cui i detenuti chiedono l'autorizzazione per fare qualunque cosa.

<sup>2</sup> *Camoscio* è il modo in cui, soprattutto in passato, veniva chiamato il detenuto in gergo carcerario.

Nel carcere di Bollate, ci sono abitudini ormai consolidate, prassi sviluppate in anni di sperimentazione. Ogni martedì il Direttore incontra i responsabili di ogni area e tutti gli educatori perché la circolarità delle informazioni è un altro principio su cui l'Istituto basa la sua azione. Tutti, nei limiti del possibile, devono sapere ciò che accade, le decisioni che prende la Direzione, le iniziative che prendono i singoli, ciò che viene deliberato all'interno delle varie commissioni. Le commissioni, previste dall'Ordinamento, sono un'altra caratteristica del carcere: commissione cultura, commissione sportiva, commissione lavoro sono luoghi fisici e mentali creati per dare spazio alla voce dei detenuti nell'organizzazione della loro quotidianità. Ogni commissione si riunisce periodicamente e organizza iniziative. La commissione cultura è quella che a Bollate ha più storia; ha sempre funzionato, non ha mai mancato un appuntamento settimanale. Ogni mercoledì i rappresentanti di ogni reparto detentivo insieme ai volontari e all'educatore che se ne occupa, discute sulle proposte culturali che arrivano dall'esterno e programmano la stagione culturale. Questo è il luogo in cui i detenuti stessi possono esporre idee e proporre iniziative. La commissione cultura si riunisce in Sala Cinema, luogo centrale dell'Istituto, situato, a sua volta, nel cuore del carcere, "l'area trattamentale". Quando si entra in questa area sembra si entri nella hall di un albergo. È stato un agente di polizia penitenziaria a volere un'entrata in area trattamentale che ne valorizzasse le caratteristiche. Il cancello d'ingresso è circondato da dipinti, due leoni, che vogliono ricordare l'entrata in un tempio della cultura; scelta che per alcuni è stata un po' "barocca". Anche in questo caso si è preferito accogliere e valorizzare l'iniziativa del singolo, senza che questa venisse fermata da interminabili discussioni sull'opportunità o meno di quelle scelte estetiche. Dopo questa solenne entrata, c'è la postazione della polizia che, munita di computer, accoglie chi entra. La stessa posizione della polizia non ha nulla a che vedere con ciò che normalmente si vede in un carcere: c'è un acquario, gli agenti sono dietro un bancone che invita allo scambio di chiacchiere, lo spazio ampio è decorato da quadri dipinti da un detenuto e completato dall'esposizione di ciò che si produce in carcere (la cassetta dell'orto, per chi, tra il personale, vuole ordinare la verdura prodotta al 7° reparto, la vetrina con gli oggetti in vetro realizzati da un detenuto, una vetrina con i prodotti della sartoria, alcuni oggetti della falegnameria). Per ognuno, detenuti, poliziotti, volontari, operatori di ogni genere, entrare lì è un piacere, non costa fatica. Non c'è controllo, ma accoglienza. Gli agenti si limitano a segnare sul computer il nome dei detenuti che vanno a scuola o che seguono altre attività. I detenuti che seguono qualsiasi attività in area trattamentale o coloro che lavorano in varie zone dell'istituto, portano con sé un cartellino che li identifica e quindi possono muoversi dal reparto di appartenenza senza che il poliziotto li accompagni. In reparto l'agente si limita a segnare l'orario di uscita. Solo chi non possiede la "sconsegna", viene accompagnato. Tale modalità fa sì che Bollate sia un posto vivo, dove nei corridoi la gente si muove, detenuti, operatori, poliziotti, e tutti in autonomia. I corridoi diventano luoghi di scambi "leciti"; detenuti e educatori possono parlare nei corridoi, sulle porte, negli androni dei reparti; questo rende il clima più rilassato e informale. Al primo piano dell'area trattamentale si trovano le aule scolastiche, la biblioteca, la redazione del giornale "Salute ingrata", lo sportello giuridico. Come dicevo prima nella sala cinema si svolgono le manifestazioni, gli incontri con le scuole, con le delegazioni estere, è insomma il luogo degli incontri e dello scambio. Tutti questi luoghi sono curati con attenzione, sono dipinti, sono allegri. È piacevole trascorrere del tempo lì, così come è piacevole scendere al piano terra dell'Area dove ci sono anche gli uffici de-

gli educatori, anche questi colorati e personalizzati da ciascuno. I detenuti entrano facilmente in queste stanze per parlare con gli educatori che, comunque, dispongono di uffici anche nei reparti ed è qui che trascorrono la maggior parte del tempo.

Le commissioni sono il luogo della partecipazione: i responsabili di piano dei reparti sono i portavoce dei propri compagni e fanno da *trait d'union* tra commissione e detenuti che non ne fanno parte. Il gruppo migranti è stata un'altra creazione di Bollate. Nato dall'idea di due operatrici di una cooperativa sociale, il gruppo si è occupato di riunire immigrati di diverse nazionalità per discutere sul delicato tema dell'immigrazione e della criminalizzazione dell'immigrato. È stato prodotto un video, sono state raccolte le loro storie, si è discusso e si è, quindi, prodotta cultura. La partecipazione prende, a Bollate, varie forme. Ogni reparto ha per esempio una propria commissione che si riunisce periodicamente per discutere dei problemi di reparto insieme all'educatore, al Caporeparto, ai volontari. Il Direttore incontra periodicamente, in assemblea plenaria, tutti i detenuti della sezione e ancora una volta si discute su "Cosa succede", "cosa c'è che non va?", "quali soluzioni possiamo adottare tutti insieme per risolvere i problemi?". Ancora, il coordinamento e il principio della circolarità delle informazioni, passano attraverso un altro strumento, adottato di recente: l'equipe multidisciplinare di reparto, formata dai soliti attori, ma non dai detenuti, perché la sua finalità è soprattutto quella di migliorare, appunto, organizzazione e la comunicazione all'interno della sezione.

Da tutto ciò che ho raccontato, si nota che la vita a Bollate è complessa per tutti; ognuno è invitato a partecipare a questi momenti collettivi. Tutti devono organizzare, partecipare, ma continuare a svolgere i compiti quotidiani. Gli educatori, per esempio, partecipano di tale complessità; oltre ai soliti compiti, sono responsabili di settori come, lavoro interno, lavoro esterno, cultura, sport, formazione professionale, vitto e sopravvitto, scuola e università, filtro rispetto alle richieste di detenuti da altre carceri. Ciò significa lavorare molto, con i singoli, i gruppi, con l'esterno e quindi ben al di là delle ore previste dal contratto. Proprio per quanto riguarda l'esterno non si può non ribadire che nel carcere di Bollate, la città entra e il carcere è parte della città. La sua a volte ingombrante presenza nei media è spesso criticata, ma è parte di una politica che vuole che il carcere non sia invisibile. Per la città, entrare in carcere non è difficile, non è pieno di intoppi burocratici. Se, per esempio, un'azienda vuole vedere gli spazi per capire se può impiantare un'attività, non deve chiedere mille autorizzazioni. Basta una richiesta al Direttore. Il Direttore autorizza e l'importante è che quell'imprenditore non abbia precedenti penali e non porti il cellulare dentro. È chiaro che se si vuole che la città entri con le sue proposte, non si può sbarrare l'ingresso. Se l'imprenditore trova sul suo cammino una selva irta di ostacoli e piena di sbarre serrate con doppie mandate, non tornerà una seconda volta. Se, invece, incontrerà cancelli aperti, persone gentili che gli fanno strada, capirà che in carcere si può entrare e forse anche investire. Questo purtroppo non viene recepito in altri luoghi, che, chissà come mai, rimangono spazi vuoti, privi di iniziative, di aziende, di gente e quindi di scambi culturali, di vento positivo che può venire solo dall'esterno. Questo modo di agire ha consentito l'ingresso a Bollate di diverse attività e l'impianto di aziende che ormai hanno una loro solidità e una loro consolidata storia.

E tutto questo ha consentito lo sviluppo di un vero e proprio sistema di articoli 21 (lavoro all'esterno). Perché la politica che si porta avanti fa sì che non solo la città entri a Bollate, ma che Bollate entri in città. Sono circa 100 i detenuti che ogni giorno vanno a lavorare fuori. Non c'è paura

a mandare i detenuti a lavorare all'esterno. Anche se la responsabilità è principalmente del Direttore e non della Magistratura, questa responsabilità viene assunta perché portare gente all'esterno a lavorare viene considerato un investimento in sicurezza, non un attentato alla sicurezza, è vista come prevenzione alla recidiva. E se questa è la politica che si vuole portare avanti, se questa è la mission, è chiaro che bisogna avere il coraggio di rischiare. In questi anni di grandi quantità di lavoratori che uscivano dalle mura di Bollate, non è mai accaduto niente di spaventoso, nessuna evasione, nessun reato, nessun omicidio, solo qualche violazione alle prescrizioni. I detenuti, quindi, vanno a lavorare e tornano. Di certo non tutti si comportano in modo irreprensibile, ma questo è un rischio che si deve correre se l'obiettivo da perseguire è quello indicato dalla Costituzione. Di fatto, molti di loro, grazie al lavoro all'esterno, hanno acquisito una professionalità; molti, una volta affidati in prova e poi liberi, hanno continuato a lavorare in quell'azienda. Altri, certo, hanno avuto sorti diverse, hanno perso il lavoro o sono tornati in carcere, ma tutti hanno avuto la possibilità di sperimentarsi in contesti e situazione diverse dalle solite.

Da tutto ciò che ho sino ad ora raccontato si comprende che la polizia penitenziaria ha un ruolo nuovo e importante nell'organizzazione. Ogni reparto, ingatti, ha una vita propria e il Caporeparto è responsabile del buon funzionamento di quel settore, come se fosse il responsabile di settore di un'azienda più grande. Decentramento significa diffusione di responsabilità e questo non piace a tutti. Essere comandati è più comodo. Dirigere e essere responsabile della buona riuscita di un progetto di cui sei parte è spesso scomodo, o comunque difficile. La polizia penitenziaria è un corpo ancora permeato da una cultura vecchia e fortemente punitiva e ha al suo interno fazioni avverse. Ragazzi capaci e intelligenti hanno accettato la sfida e portano avanti il lavoro con passione critica; altre frange resistono e lo fanno alla luce del sole. Poi ci sono quelli che lavorano nell'ombra, che non credono in quello che fanno, ma che comunque non cambiano aria, perché, tutto sommato, in questo istituto si sta bene. A Bollate si cerca di realizzare la sicurezza dinamica, un concetto di sicurezza nuovo che non si basa sulla staticità del poliziotto che deve guardare il detenuto 24 ore su 24, ma sulla dinamicità di quel poliziotto che deve muoversi e deve fondare la sicurezza sulla conoscenza delle persone. L'agente professionista deve conoscere chi ha di fronte, deve leggere i segni del pericolo che si nasconde in atti quotidiani, deve saper svolgere indagini, se c'è qualche problema, deve essere capace di utilizzare tutte le risorse presenti in istituto per cogliere aspetti che da solo non potrebbe cogliere. Si tenta di far passare l'idea che tutti coloro che lavorano dentro sono indispensabili sia la sicurezza che per il trattamento del detenuto. La collaborazione tra agente e educatore è un aspetto importante, su cui ogni giorno si fatica. Perché tutto questo che racconto è, ripeto, conquista quotidiana, fatica, lotta. Il poliziotto non può non avere il pregiudizio sull'educatore, amico dei detenuti. L'educatore non può non averlo sul poliziotto, nemico del detenuto.

Ma tra pregiudizi, maldicenze, difficoltà, incredibili e sorprendenti conquiste, l'istituto si muove e riflette continuamente su se stesso, mettendosi in discussione e cercando nuove strategie. A volte in coloro che ci lavorano, prevale la stanchezza, lo sconforto, il desiderio di mollare tutto, perché è troppo grande lo sforzo da fare, l'attenzione da prestare a ogni movimento, sono anche tante le aspettative dell'esterno, le richieste, le pressioni. Ma poi c'è una forza collettiva che tira in avanti e che resiste a chi vorrebbe "tornare indietro". La seconda Casa di Reclusione di Milano non è un miracolo, non è il paradiso e non è perfetto. È piuttosto il graduale, faticoso, sofferto, sviluppo di un'idea di carcere, quella dettata dalla Costituzione e non scaturita dalla creativa fantasia di un outsider. La

sua presenza dimostra che si può fare. Invece è difficile far passare questa idea. Per mettere a posto le coscienze, in ogni dove, ma soprattutto tra coloro che in carcere lavorano, si dice solo e sempre che a Bollate si fa quello che si fa, perché qualcuno lo consente, un essere superiore, una forza suprema che avrebbe creato qualcosa di magico, unico e irripetibile. Invece non c'è proprio niente di soprannaturale anche perché, come ho già detto, l'istituto si muove tra mille contraddizioni e difficoltà. Il tentativo di rendere *normale* il carcere è a volte fallimentare, perché, purtroppo la prigione porta in sé elementi difficili da eliminare. Sono molti gli esempi delle contraddizioni tra cui quotidianamente ci si muove. La normalità che si tenta di riprodurre produce, dentro, le stesse storture che ci sono fuori. Un esempio è il reparto adibito a chi esce a lavorare, un vero e proprio quartiere dormitorio, dove i detenuti non socializzano più ma vanno solo a dormire e a stento si incontrano. Ora, ci sarebbe molto da riflettere su quella solidarietà carceraria che viene spesso esaltata come esempio della conservazioni di valori ormai scomparsi nella società di fuori. Condivisa o meno, questo tipo di solidarietà, pare che a Bollate non esista più, nel reparto di chi lavora all'esterno, ma anche negli altri reparti. Mi è capitato spesso di parlare con detenuti che ricordano con nostalgia i tempi belli delle carceri dure, dove il nemico, l'istituzione, era chiaro e i detenuti tra loro si univano per contrastarlo. Loro mi raccontano che in un posto come Bollate questo non è possibile, perché il nemico è più sfumato e perché quella dose di libertà in più di cui si gode deve, secondo molti, essere conquistata e conservata ad ogni costo. Il costo è allora fare la spia, per esempio, contro un compagno. Secondo questo modo di vedere le cose, è così che la vecchia solidarietà carceraria viene meno: i detenuti pur di emergere spiano e tutti, pur di non essere spiati, si fanno i fatti propri, evitando contatti pericolosi. Chissà se questo è vero e chissà se questo è peggio rispetto ai luoghi chiusi, dove, forse, si crea solidarietà tra le persone, ma in realtà niente è vero e duraturo. A Bollate si chiede molto ai detenuti, anche per esempio di condividere gli spazi con autori di reati sessuali, cosa che, nella cultura carceraria, non è accettabile. Come credo tutti sappiano, in carcere questa categoria di detenuti è isolata, perché rischia di essere perseguitata dagli altri. Nel carcere di Bollate è stata tentata un'altra rivoluzione, l'inserimento graduale di questi detenuti nei reparti comuni. Il primo periodo di sperimentazione è stato duro, più per la paura che succedesse qualcosa che per i fatti realmente accaduti. Infatti solo all'inizio i detenuti sono stati oggetto di sguardi ostili, ma niente di più, e con il tempo l'inserimento è diventato abitudine. Anche in questo caso, è difficile sapere se questo sia un vero cambiamento culturale o semplicemente il consenso conformista ad una regola imposta dall'alto. Forse non c'è una risposta unica, forse ci sono entrambi gli aspetti e, chissà, forse qualcuno ha davvero capito che l'autore di reato sessuale non è un mostro da picchiare, ma una persona da conoscere. Un altro aspetto negativo è che l'organizzazione aziendale, porta una fretta insolita per un carcere e a volte produce effetti contrari rispetto a quelli desiderati, e cioè una scarsa attenzione alle persone. Come all'esterno, la fretta, gli stimoli, l'urgenza di decarcerizzare, porta gli operatori a dimenticarsi che per avere cura, bisogna andare piano. E allora possono accadere episodi spiacevoli, che fermano tutto e costringono a riflettere, a rallentare. In un carcere come questo è forse vero che i più deboli vengono dimenticati, sia tra i poliziotti che tra i detenuti, è forse vero che viene schiacciato chi non ha la capacità di emergere, chi non è particolarmente intelligente o furbo, chi non sa come "imbrogliare" l'educatore. Questo è un rischio, uno dei tanti rischi e una delle tante correzioni che bisogna fare. Tempo fa un detenuto disse che i detenuti preferiscono il carcere duro. Chi si sente fuori dalla società, sta bene nelle carceri dure perché qui non viene chiesto niente di

diverso. Viene riprodotta la stessa mentalità e il detenuto si nutre di questa, non deve cambiare niente. In un carcere aperto, invece, si cerca di riprodurre la normalità e l'apertura può spaventare perché sei sempre sotto gli occhi di tutti. Gli altri detenuti, cresciuti come te nella strada, ti guardano, ti giudicano, ti criticano e ti disprezzano se mostri debolezze o se magari cominci a dimostrare cedimenti, rotture, strane alleanze, se parli troppo con l'educatore e troppo poco con il tuo compagno. Lui diceva che anche per loro vivere qui è più difficile perché comunque mette in discussione e chi porta qui la stessa mentalità di sempre, non rege, non ce la fa, vive male. Lui steso disse che viene chiesto un grande sforzo perché un posto diverso dalle altre prigioni, un posto che spiazza.

Ecco quindi dimostrato che non è un paradiso; è comunque un posto che vive, dove le cose sono mobili, così come le persone, i pensieri e le idee. In un posto vivo sono consentite le critiche e le opinioni diverse, in un posto vivo c'è spazio per le persone e per le idee, per le loro sofferenze e i loro talenti. Bollate sta cercando di sconfiggere l'immobilismo amministrativo, il silenzio, l'opacità delle procedure, l'organizzazione piramidale, l'isolamento dalla città e lo sta facendo rischiando ogni giorno e attirando su di sé molte inimicizie e pochi apprezzamenti. Sembra quasi che un tentativo di rispettare la Costituzione non sia l'obiettivo di tutti ma un incomodo fastidio. In fondo non c'è nessuno che ti chiede di fare questo sforzo, nessuno che ti impone di rispettare la Costituzione. Un direttore può essere rimosso se non riesce a garantire la sicurezza, ma non se non garantisce il trattamento, un carcere è un carcere se è grigio e se opprime i singoli, non se di questi singoli rispetta fino in fondo i diritti.

## Donne in carcere vent'anni dopo. Il quadro nazionale e i risultati di una ricerca nel carcere di Perugia | Giulia Billeri

### Introduzione

La detenzione femminile rappresenta, nella complessa logica della gestione penitenziaria, un problema poco considerato, spesso ignorato, a causa della relativa scarsa numerosità dei soggetti coinvolti: al 30 giugno 2011 le donne detenute nelle carceri italiane risultano essere 2.913, ovvero il 4,4% del totale della popolazione detentiva nazionale.

La popolazione femminile in carcere è costantemente aumentata negli ultimi vent'anni (*Tab. 1*), ma – come si evince dal *Grafico 1* – questo aumento è stato percentualmente minore rispetto all'aumento totale dei detenuti e ciò ha reso ancora più marginale (e trascurata) la condizione detentiva femminile.

Il numero delle donne in prigione è da sempre stato molto più basso delle presenze maschili e il carcere è stato storicamente pensato e costruito per essere struttura contenitiva del detenuto maschio. Le logiche che lo sottendono, le norme che ne regolano la quotidianità, la struttura e gli arredi, lo stesso ordinamento penitenziario, solo di recente hanno mostrato l'intenzione di tener conto della differenza femminile.

Una pena concepita per il detenuto maschio risulta essere, sotto diversi profili, maggiormente afflittiva quando viene applicata nei confronti di una donna. Si pensi, ad esempio, al diritto alla genitorialità: gli uomini possono sperare di diventare padri anche a fine pena, all'uscita dal carcere, anche a tarda età; per una donna ciò non è altrettanto possibile, il periodo di fertilità rischia di consumarsi interamente all'interno del carcere e la pena rischia di trasformarsi in totale e irreversibile negazione della maternità.

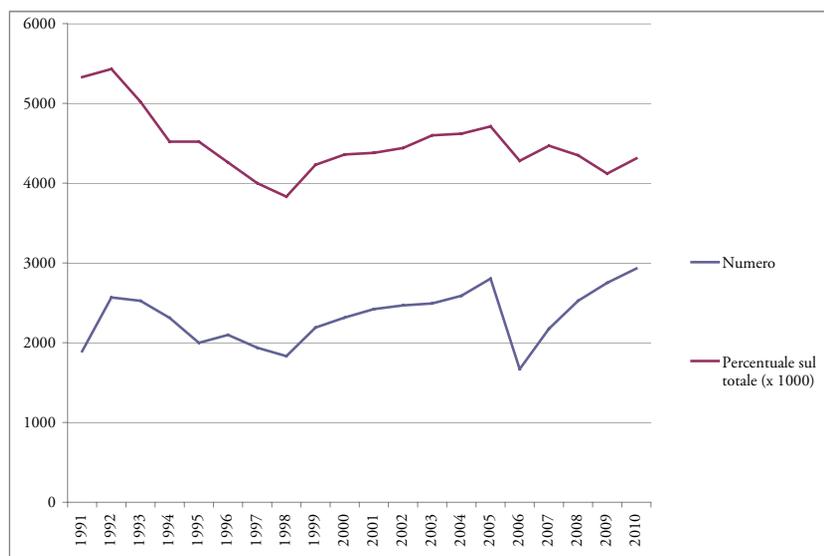
Ecco perché risulta importantissimo indagare in profondità la specificità di genere per far emergere tali differenze ed, eventualmente, individuare quei correttivi alla normativa e/o alla prassi che possano attenuarle.

Tabella 1. *Popolazione penitenziaria femminile al 31.12: serie storica 1991-2010*

Anni	Numero	% sul totale detenuti
1991	1.892	5,33
1992	2.568	5,43
1993	2.525	5,02
1994	2.311	4,52
1995	1.999	4,26
1996	2.099	4,40
1997	1.938	4,00
1998	1.832	3,83
1999	2.190	4,23
2000	2.316	4,36
2001	2.421	4,38
2002	2.469	4,44
2003	2.493	4,60
2004	2.589	4,62
2005	2.804	4,71
2006	1.670	4,28
2007	2.175	4,47
2008	2.526	4,35
2009	2.751	4,12
2010	2.930	4,31

Fonte: *Ministero della Giustizia, DAP*

Grafico 1. *Popolazione penitenziaria femminile in Italia. Consistenza assoluta e percentuale sul totale dei detenuti (moltiplicata per 1000) al 31 dicembre di ciascun anno. Serie storica 1991-2010*



Fonte: *nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia, DAP*

## Il quadro nazionale

*Posizione giuridica.* Come per gli uomini, anche per le donne è ancora altissima la percentuale di soggetti incarcerati privi di condanna definitiva: al netto di quelle in attesa di giudizio (39,2%), “miste” (1,5%), internate (3,34%) e “ancora da impostare” (0,24%), le detenute definitive risultano essere solo il 53,7%.

Volendo ricostruire la realtà penitenziaria femminile italiana con un occhio di riguardo a quelli che sono stati i mutamenti più significativi negli ultimi vent’anni, il primo dato eclatante da sottolineare

(riscontrabile, ovviamente, anche per gli uomini, ma in misura lievemente **minore**<sup>1</sup>) è quello relativo alla nazionalità: nel 1990 la percentuale di straniere sul totale della popolazione detenuta femminile era del 16%, oggi (come era, tuttavia, già nel 2000) si attesta del **40%**.<sup>2</sup>

La maggior parte delle straniere ha nazionalità rumena (nella *Tab. 2* il 71% delle detenute provenienti dai Paesi UE è rumena) o nigeriana.

Nel 1990 invece, circa la metà delle detenute straniere (rilevazioni Istat a livello nazionale) erano di origine jugoslava, poi venivano le europee e le sudamericane. Pochissime erano le africane.

Nel 2000 le africane arrivavano ad essere il 44% del totale delle **straniere**<sup>3</sup>

Tabella 2. *Distribuzione percentuale delle detenute straniere per nazionalità/area geografica di provenienza*

Europa 52,4				Africa 26,7				Asia 5,3		America 16,0			N.R.
Ue	Ex Yugoslavia	Albania	Altri Paesi Europa	Tunisia	Marocco	Nigeria	Altro	Cina	Altro	Nord	Centro	Sud	
34,8	10,2	3,4	4,00	1,7	3,6	16,5	4,9	3	2,3	0,3	4,3	11,5	0,3

*Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della giustizia al 31.10.2010*

*Età.* Rispetto a vent’anni fa l’attuale popolazione femminile detenuta è in generale meno giovane. I dati aggregati delle statistiche nazionali rilevavano, al tempo, un 76% di detenute al di sotto dei 34 anni (escluse le minorenni) mentre attualmente la percentuale al di sotto dei 34 anni si attesta al 40,4%.

Il livello d’istruzione è molto basso, solo il 13% ha raggiunto il diploma di scuola superiore (il 2,8 anche la laurea), il 36% ha la licenza di scuola media inferiore, il 17,5 quella di scuola elementare e ben l’8,7% sono analfabete o comunque prive di un titolo di studio. Altissimo è il dato “non rilevato” (il 24,1%).

<sup>1</sup> La percentuale degli stranieri maschi sul totale dei detenuti di sesso maschile è aumentata, negli ultimi vent’anni, dal 15% al 37%.

<sup>2</sup> Dato al 30/06/2011, fonte Ministero della Giustizia, Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria.

<sup>3</sup> Per uno sguardo completo sulla detenzione femminile in Italia all’inizio degli anni 2000 si rinvia a L. Astarita, *Femminile Detenzione*, in S. Anastasia e P. Gonnella (a cura di), *Inchiesta sulle carceri italiane*, Carocci, Roma, 2002, nonché a L. Astarita e M. Graziosi, *Donne in prigione*, in G. Mosconi e C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. III Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2004.

Per quanto concerne i reati, negli ultimi vent'anni è scesa in modo rilevante l'incidenza di quelli contro il patrimonio mentre è aumentata quella dei reati contro la persona. Si registra pure una flessione delle violazioni della disciplina sugli stupefacenti, (Tab.3)

Tabella 3. *Distribuzione percentuale dei reati ascritti alle detenute presenti al 31.12. Serie storica 1990-2000-2010*

	1990	2000	2010
Legge droga	38	34	26
Patrimonio	46	22	24
Persona	1*	14	16
Altri reati	15	30	34

\* il dato del 1990 comprende esclusivamente l'omicidio

Le donne, anche in ragione della tipologia dei reati contestati, riportano in misura minore rispetto ai detenuti maschi condanne per pene oltre i vent'anni o l'ergastolo. Maggiori invece sono, per le donne, le pene fino ai cinque anni.

Tabella 4. *Durata delle pene, confronto tra i sessi*

	Donne	Uomini
Fino a 3 anni	37,2	32,0
Da 3a 5 anni	27,6	24,2
Da 5 a 10 anni	21,9	23,7
Da 10 a 20 anni	10,0	11,22
Oltre 20 anni	1,7	4,8
Ergastolo	1,6	4,0

Fonte: *dati DAP al 31.12.2010*

Le strutture penitenziarie destinate alle donne si dividono, nel territorio nazionale, in quattro istituti esclusivamente **femminili**<sup>4</sup> e in 54 sezioni femminili istituite presso carceri maschili.

La presenza sul territorio di numerosi istituti dedicati alle relativamente poche donne detenute è necessaria per poter garantire il diritto a scontare la pena in un luogo vicino a quello della propria residenza precedente all'internamento. Il diritto alla territorialità della pena è particolarmente sentito in caso di detenute madri di prole di età inferiore ai tre anni che tengono con sé il bambino.

L'altro lato della medaglia è che nella maggior parte dei casi, all'interno di ogni singolo istituto o sezione, le donne sono pochissime: dei 58 istituti femminili, ben 42 ospitano meno di 50 dete-

<sup>4</sup> CR femminile di Trani (BA); CC femminile di Pozzuoli (NA); CC femminile "Rebibbia Femminile" di Roma; CR femminile "Giudecca" di Venezia.

nute. Tale parcellizzazione delle presenze porta con sé la gravissima conseguenza di una carenza di attività loro rivolte, nonostante quanto disposto dallo “Schema di regolamento interno-tipo per gli istituti e le sezioni femminili”, che – tra le altre cose – prevede l’apertura anche alle donne dei corsi attivati per gli uomini negli istituti a composizione **mista**.<sup>5</sup>

### **I risultati di una ricerca nella sezione femminile del carcere di Perugia**

Per analizzare in profondità le caratteristiche socio-personali e giuridiche delle donne detenute le statistiche nazionali risultano, sotto molti aspetti, insufficienti, ecco perché risulta di grande importanza effettuare indagini a campione direttamente in carcere.

Tra queste, la più completa che si ricordi negli ultimi anni, è quella compiuta nel 1990 da Enzo Campelli, Franca Faccioli, Valeria Giordano e Tamar Pitch, i cui risultati si trovano pubblicati nel volume *Donne in carcere. Ricerca sulla detenzione femminile in Italia* (Feltrinelli 1992) e che prese le mosse da un questionario, diffuso in diverse strutture penitenziarie del territorio nazionale e volontariamente compilato da 558 detenute. L’uso di tale metodologia permise di prendere in esame aspetti ignorati dai dati ufficiali, restituendoci una rappresentazione più articolata della popolazione penitenziaria femminile, nonché di analizzare “alcuni aspetti della detenzione femminile a partire dalla rappresentazione che di essi danno le donne che vivono in **carcere**”.<sup>6</sup>

Seguendo le orme di quel lavoro abbiamo compiuto un’analoga indagine nella sezione femminile del carcere di Perugia. Ciò ci ha permesso di confrontare i risultati con i dati raccolti vent’anni fa.

A differenza della ricerca del 1990, da un lato, per motivi inerenti alla necessità di avere specifiche autorizzazioni, abbiamo effettuato le interviste solo nei confronti delle detenute definitive; dall’altro però, chi scrive ha potuto incontrare e intervistare personalmente le donne che accettavano di partecipare alle rilevazioni (raggiungendo un campione di 33 unità), potendo approfondire ulteriormente quanto il questionario scritto non poté fare nella ricerca di vent’anni fa.

Il primo dato emerso con rilevanza è la differenza esistente tra detenute italiane e straniere sotto molteplici aspetti inerenti sia i dati socio-personali sia la vita in carcere: sono straniere le detenute più giovani e quelle che hanno maggiori problemi di accesso alle cure mediche, alle misure alternative e al godimento in generale dei diritti garantiti dall’O.P. Le detenute non nazionali sono perlopiù reclusi per reati concernenti la violazione della normativa sugli stupefacenti ma, a differenza delle italiane, dichiarano di non aver mai avuto problemi di dipendenza da droga (*Tab. 5*)

<sup>5</sup> Lo “schema di regolamento-tipo”, elaborato dell’ufficio Trattamento intramurario della Direzione generale detenuti e trattamento e diffuso ai direttori con circolare del 2008, dichiaratamente mira ad essere uno strumento comune di riferimento in materia di rispetto della specificità femminile nella gestione della quotidianità carceraria. Le novità introdotte, oltre a quella già citata, sono molteplici e riguardano, ad esempio, l’arredamento della cella, (che deve contenere, tra l’altro, uno specchio in materiale infrangibile da posizionare sul lavabo) gli oggetti e i prodotti per la cura del corpo che è possibile detenere e, per quanto concerne l’igiene, la garanzia di un maggiore accesso alle docce (almeno due volte al giorno) in quegli istituti in cui non è ancora presente il bidet all’interno delle celle.

<sup>6</sup> F.Faccioli, *Le donne in carcere: la composizione sociale, i reati, le pene* In E. Campelli, F. Faccioli, V. Giordano, T. Pitch, *Donne in carcere*, Feltrinelli, Milano 1992, p. 22.

Tabella 5. *Nazionalità e esperienza di tossicodipendenza (%)*

	Sì	No	Totale	
			n.	%
<b>Italiana</b>	45,5	54,5	22	100,0
<b>Straniera</b>	-	100,0	11	100,0
<b>Totale</b>	30,3	69,7	33	100,0

È inoltre emersa la peculiarità e la particolare gravità della situazione delle detenute di origine africana. Recluse per reati concernenti violazioni della normativa sugli stupefacenti, sono tutte alla loro prima esperienza col carcere e hanno pene dai tre ai sei anni. Le loro età sono eterogenee, ma per ogni fascia è facile riscontrare gravissime situazioni familiari e sociali. Al di sotto dei 30 anni, le detenute raccontano di essere orfane e di non aver parenti su cui poter far affidamento, né in Italia né in Africa, le ultratrentenni raccontano di figli lasciati in Africa, di cui non hanno più notizie da anni a causa della detenzione. Nessuna di loro ha studiato, non hanno partner né “padri” per i loro figli. Nella maggior parte dei casi non hanno mai colloqui personali, né telefonici, perché o non hanno nessuno da incontrare o perché tutti i loro cari sono in Africa e non riescono a contattarli per assenza di risorse economiche o perché non conoscono le procedure necessarie per poter effettuare le telefonate.

Per alcune di loro l'isolamento da ogni tipo di affetto e relazione umana si riproduce in carcere a causa della difficoltà nel parlare la lingua italiana e nel comprendere a pieno alcuni aspetti dell'esperienza detentiva.

Le detenute straniere presentano inoltre tassi più elevati di mancato compimento degli studi primari, di genitori privi di istruzione, e di disoccupazione. Non si rilevano sostanziali differenze per quanto concerne invece lo stato civile.

Quasi tutte le straniere, a differenza delle italiane, dichiarano di essere alla loro prima esperienza col carcere.

Tabella 6. *Nazionalità e prima detenzione (%)*

	Alla prima detenzione	Non alla prima detenzione	Totale	
			N.	%
<b>Italiane</b>	59,1	40,9	22	100,0
<b>Straniere</b>	90,9	9,1	11	100,0

Tornando ora al confronto storico tra le due ricerche e prescindendo dalla nazionalità, per quanto attiene al fenomeno della tossicodipendenza, il 30,3% delle intervistate ha dichiarato di averne avuto esperienza, mentre nella ricerca del 1990 la percentuale era molto più alta (il 57%).

La maggiore incidenza della tossicodipendenza si riscontra nella fascia d'età tra i 30 e 39 anni. Nel 1990 invece erano soprattutto le più giovani (al di sotto dei 34 anni) ad avere avuto esperienza di droga. E pochissime, solo il 10,5%, erano le ultraquarantenni che affermavano di essere state tos-

sicodipendenti. L'aumento della tossicodipendenza tra le detenute ultratrentenni può giustificarsi semplicemente con lo stesso aumento che si verifica all'esterno del carcere: la droga tra gli adulti (e anche tra gli anziani) è fenomeno in costante aumento negli ultimi anni ed è stato già evidenziato da molteplici studi in **materia**.<sup>7</sup>

Altra importante differenza tra le caratteristiche sociali delle *detenute anni novanta* e quelle odierne attiene ai rapporti familiari. Si rileva, oggi, una maggiore presenza di donne che si dichiarano prive di un duraturo e continuativo rapporto affettivo: il 67% delle intervistate sono nubili non conviventi, separate, divorziate o vedove, mentre nella ricerca del 1990 la percentuale era del 42%.

Quasi il 59% delle donne detenute in Italia sono madri, nel penitenziario perugino la percentuale si alza al 69,7%. In misura molto più rilevante rispetto alla ricerca del 1990 si tratta di madri "sole" su cui ricade in modo esclusivo la responsabilità genitoriale: i partner/padri non ci sono e la cura dei figli durante la detenzione viene affidata ai **nonni**.<sup>8</sup>

Il rapporto con i figli, soprattutto se maggiorenni, risultava essere buono prima dell'incarcerazione e appare talmente forte da riuscire a rimanere stabile durante la detenzione, nonostante le difficoltà per il suo mantenimento.

Le donne considerano la separazione dai propri affetti, e in particolare dai figli, come il dolore più grande recato dalla reclusione e vorrebbero avere maggiori possibilità di incontrarli. Per molte di esse ciò sarebbe possibile con un avvicinamento al luogo in cui abitano i loro familiari (che è anche il luogo dove loro stesse risiedevano prima della reclusione) da cui molto spesso sono state allontanate a seguito di trasferimenti motivati da esigenze di sfollamento o disciplinari.

Ben 27 delle 33 intervistate risiedeva, prima della reclusione, in una regione diversa dall'Umbria e la lontananza dal luogo d'origine risulta essere causa determinante nella scarsità (o totale assenza) dei colloqui personali.

Tabella 7. *Residenza prima dell'incarcerazione e frequenza dei colloqui (%)*

	3/4 volte al mese	1/2 volte al mese	Meno di 1 volta al mese	Mai	Totale	
					n.	%
<b>Umbria</b>	25,0	25,0	25,0	25,0	4	100,0
<b>Altra regione</b>	3,7	29,6	14,8	<b>51,9</b>	27	100,0
<b>Altro Stato</b>	-	50,0	-	50,0	2	100,0
<b>Totale</b>	6,1	30,3	15,5	48,5	22	100,0

Dalla ricerca del 1990 la detenute che non avevano mai colloqui con i familiari erano solo il 28%, questa discrepanza può considerarsi un portato di una peculiarità del carcere di Perugia che

<sup>7</sup> Sul problema della diffusione della tossicodipendenza tra gli ultraquarantenni cfr. ad esempio *Osservatorio europeo delle droghe (Oedt)*, Comunicato dell'agenzia delle droghe europea di Lisbona relativo alla *Relazione annuale 2010*: "Il problema della droga non ha limiti d'età". Reperibile al seguente link: [www.emcdda.europa.eu/.../att\\_120220\\_IT\\_News%20release\\_Ageing\\_Final\\_IT.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/.../att_120220_IT_News%20release_Ageing_Final_IT.pdf).

<sup>8</sup> Ecco un altro campo in cui è possibile ravvisare una maggior afflittività della pena nei confronti della donne: caricate in modo esclusivo della responsabilità della cura della prole, il dolore del distacco e il senso di colpa risultano essere, per le donne, terribilmente acuti.

risulta essere struttura di destinazione dei trasferimenti per sfollamento e per cosiddetta “incompatibilità”, non solo dai “vicini” Roma Rebibbia e Forlì ma anche da carceri più distanti come Genova, Taranto e Agrigento.

Tale peculiarità dell’istituto perugino è probabilmente anche alla base dalla difformità tra i dati nazionali e i dati del campione per quanto attiene alla durata delle pene: il 61% delle intervistate dichiara pene al di sopra dei 5 anni, la percentuale nazionale è del 41%. Possiamo infatti ipotizzare che ad essere trasferite più facilmente siano le detenute con prospettive di reclusione a medio-lungo termine.

Per quanto concerne i reati, nel penitenziario perugino, la metà delle detenute intervistate risultano condannate per reati connessi alla violazione della disciplina sugli stupefacenti (nella ricerca del 1990 la percentuale arrivava al 61%), il 25,5% per reati contro il patrimonio (in particolare rapina ed estorsione e furto).

Tabella 8. *Tipologia reati, confronto storico (%)*

	<b>Ricerca 1990</b>	<b>Dati nazionali 1990</b>	<b>Ricerca 2010</b>	<b>Dati nazionali 2010</b>
<b>Legge droga</b>	61	38	50,0	26
<b>Patrimonio</b>	23	46	25,5	24
<b>Omicidio</b>	9	1	14,7	16,3*
<b>Altri reati</b>	7	15	8,8	34

\* il dato nazionale comprende tutti i reati contro la persona

Le detenute recluse per i reati connessi agli stupefacenti si caratterizzano per un’età al di sopra dei 40 anni mentre la ricerca del 1990 aveva rilevato che l’età più ricorrente tra le condannate per questo tipo di reato era la fascia tra i 25 e i 39.

I reati contestati alle detenute straniere sono relativi alla violazione della normativa sugli stupefacenti più spesso di quanto si registri per le italiane. Questo scarto era però maggiore nel 1990, quando ben il 75% delle straniere era ristretta per detenzione o spaccio.

Nello specifico, grazie alle risultanze delle interviste, è possibile suddividere e caratterizzare la popolazione straniera coinvolta nel traffico di stupefacenti in due gruppi: le africane e le sudamericane. Le prime sono per lo più spinte alla commissione del reato da situazioni di forte indigenza sociale ed economica e si prestano come mere corriere. Spesso vengono arrestate direttamente all’aeroporto, appena giunte in Italia: lo testimonia il fatto che non hanno alcun parente in Italia e che non parlano la nostra lingua. Le sudamericane, più grandi d’età, con un più alto livello d’istruzione (diploma), e ottima padronanza della lingua italiana, riportano pene più lunghe e quindi, probabilmente, sono coinvolte in vere e proprie organizzazioni internazionali (in cui a volte collabora il loro partner italiano).

Nel caso delle italiane condannate per tale reato invece, si rileva un’alta presenza di donne con precedenti esperienze di tossicodipendenza e una minore entità delle pene rispetto alle straniere: da

ciò sembra legittimo ipotizzare che questa tipologia di reato si caratterizzi per le italiane come detenzione e piccolo spaccio all'interno di un processo di dipendenza dalla droga.

Diversa è l'immagine delle detenute per reati contro il patrimonio. Sono prevalenti tra le più giovani e tra le diplomate mentre non risulta determinante la condizione lavorativa. Nel 1990 i reati contro il patrimonio risultavano invece fortemente connessi con la mancanza di un lavoro o di un lavoro stabile. Occorre inoltre notare che le detenute per reati contro il patrimonio sono decisamente più presenti tra le italiane che non tra le straniere e che, a differenza del 1990, si tratta per lo più di detenute che non hanno avuto esperienza di tossicodipendenza.

Per quanto riguarda infine le donne in carcere per omicidio, queste sono le più giovani, avendo in media meno di 40 anni. Situazione opposta si aveva nel 1990 (quando ad essere condannate per omicidio erano soprattutto le ultratrentacinquenni). Nel nostro inevitabilmente piccolo campione, tre sono italiane e due straniere.

Quasi tutte, al momento della dichiarazione del reato commesso, ci tengono a sottolineare spontaneamente che si è trattato di omicidio colposo, preterintenzionale o di mero concorso morale in omicidio.

Il 75,8 delle intervistate dichiara un peggioramento delle proprie condizioni di salute a causa dell'entrata in carcere; il 36% testimonia che la reclusione ha influito negativamente sulla regolarità del ciclo. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, il 55% delle intervistate afferma che l'amministrazione penitenziaria non gli fornisce tutti i farmaci di cui avrebbe bisogno, parte di queste ne acquistano autonomamente all'esterno, tre vorrebbero acquistarne ma non hanno risorse economiche per poterlo fare.

Il 40% giudica globalmente "carente" l'assistenza sanitaria che viene prestata e percepisce come carenza più grave la scarsità del personale sanitario che costringe, in caso di bisogno di una visita "ordinaria", ad attendere diversi giorni e, in caso di urgenza, ad attendere a volte anche per diverse ore l'arrivo del medico di guardia dal reparto maschile. Le detenute inoltre si sentono poco ascoltate, poco tenute in considerazione dai sanitari penitenziari e questo le porta a temere per la loro salute.

Tutelare la salute delle detenute significa anche non costringerle a dover rinunciare a quei diritti fondamentali che sono la sessualità e la maternità: sono le donne al di sopra dei 40 anni a preoccuparsene di più. Per loro, parte della sofferenza causata dalla detenzione nasce dalla consapevolezza dell'arrivo della menopausa e della conseguente impossibilità di diventare (o diventare nuovamente) madri. L'assoluta privazione di contatti e rapporti con l'altro sesso per un periodo così lungo inoltre fa naufragare eventuali rapporti sentimentali esistenti prima della detenzione, e rischia di renderle incapaci di ricostruirne di nuovi al momento dell'uscita.

Alcune delle domande che poste alle detenute erano inoltre volte a ricostruire i rapporti con le rispettive famiglie d'origine e di elezione.

L'82% delle intervistate definisce in termini positivi i rapporti che aveva con la famiglia d'origine prima della reclusione; i rapporti con il partner invece erano positivi solo per il 65% delle detenute.

Nella maggior parte dei casi (59%), i rapporti con la famiglia d'origine non hanno subito variazioni; nel 22% dei casi sono migliorati e nel 18% peggiorati.

I rapporti col partner (marito o convivente) con più facilità si sono invece deteriorati (29% dei casi), solo nel 6% dei casi si sono fatti più intensi e perlopiù sono rimasti invariati (65%).

Per poter individuare se e in che modo le caratteristiche di tale evoluzione dei rapporti abbiano rilevanza sulla fruizione dei colloqui, ho costruito due indici sintetici, ciascuno dei quali articolato in modo da distinguere i rapporti che nel corso della detenzione hanno subito – nella percezione delle detenute – un processo di miglioramento oppure sono rimasti sostanzialmente soddisfacenti come erano prima della detenzione, da quelli che hanno invece subito un processo di peggioramento o sono rimasti sostanzialmente insoddisfacenti.

Tabella 9. *Indice complessivo dei rapporti con la famiglia di origine e frequenza di colloqui (%)*

	3/4 volte al mese	1/2 volte al mese	Meno di una volta al mese	Mai	Totale	
					n.	%
<b>Miglior./buoni</b>	8,0	44,0	12,0	36,0	25	100,0
<b>Peggior./insod.</b>	-	-	14,3	85,7	7	100,0
<b>Totale</b>	6,25	34,8	12,5	46,9	32	100,0

Nota: il totale è di 32 al netto di una detenuta che ha dichiarato di non aver mai avuto una famiglia

Tabella 10. *Indice complessivo dei rapporti con il partner e frequenza di colloqui (%)*

	3/4 volte al mese	1/2 volte al mese	Meno di una volta al mese	Mai	Totale	
					n.	%
<b>Miglior./buoni</b>	-	66,7	22,2	11,1	9	100
<b>Peggior./insod.</b>	-	-	12,5	87,5	8	100,0
<b>Totale</b>	-	35,3	17,6	47,1	17	100,0

Le precedenti tabelle mettono in evidenza come la qualità complessiva dei rapporti familiari sia di decisiva rilevanza nell'aver o meno colloqui, tuttavia, ed è questo il fatto che mi preme qui sottolineare, la quota di detenute che dichiara di non usufruire mai di colloqui (assai considerevole e di dimensioni inquietanti per chi ha rapporti familiari e con il partner particolarmente difficili) rimane comunque alta anche nei casi di rapporti favorevoli. Molte detenute, per quanto abbiano alle spalle una rete di rapporti familiari relativamente soddisfacente, si trovano a non usufruire di colloqui. Per questi casi sembrano dunque decisivi gli impedimenti materiali quali quelli di ordine economico e di distanza geografica.

Per quanto riguarda le presenze ai colloqui, a differenza di ciò che accadeva nel 1990, fondamentali risultano essere i figli.

Tabella 11. *Con chi si hanno colloqui*

	Ricerca 2010	Ricerca 1990
<b>Genitori</b>	22,2	28,2
<b>Fratelli</b>	14,8	9,7
<b>Figli</b>	33,3	6,4
<b>Marito/convivente</b>	11,1	26,9
<b>Altri parenti (nipoti, suoceri...)</b>	11,1	-
<b>Amici</b>	3,7	1,1
<b>Religiosi/tutore</b>	-	4,2
<b>Non risponde</b>	-	23,4
<b>Totale</b>	100,0	100,0

Alla base di tali differenze va sottolineato non tanto il maggior numero di madri (il 69,7% rispetto al 59,8% del 1990) quanto l'età delle stesse (più elevata) e dunque la maggior presenza di figli abbastanza grandi da essere in grado di raggiungere autonomamente il carcere e autonomamente poter "scegliere" di accettare e coltivare il rapporto con una madre detenuta.

L'elemento principale su cui, secondo le detenute, si dovrebbe intervenire, per un miglioramento della vita in carcere è il lavoro e l'offerta di corsi di formazione. Il lavoro è scarso, poco qualificato e minimamente retribuito mentre l'offerta di corsi di formazione presenta ancora le problematiche evidenziate dalla ricerca su scala nazionale del 1990: oltre ad essere povera quantitativamente, risulta centrata sulla valorizzazione del ruolo tradizionale femminile (con l'eccezione di un corso di apicoltura, i corsi attivati sono di cucina, cucito, ricamo e confezione di candele).

Per quanto attiene alle attività, quelle ricreative sono perlopiù date in gestione al personale religioso, quelle culturali e sportive sono praticamente assenti. Le detenute passano la maggior parte della giornata chiuse in cella.

Pur di mantenersi attive molte donne si dedicano alle mansioni che la gestione quotidiana del carcere richiede (pulizia, gestione del magazzino, etc...) in modo volontario, senza percepire compenso.

Tra di loro è forte la convinzione che lavorare e studiare sia fondamentale per "sopravvivere" alla detenzione e per avere maggiori speranze di reinserirsi con successo nella "società libera". Al momento dell'uscita nessuna delle intervistate potrà far affidamento sull'aiuto economico della propria famiglia, pochissime sono le percettrici di pensione o altri redditi, mentre la stragrande maggioranza (73%) cercherà di trovare (dovrà trovare) un nuovo lavoro. Poter uscire dal carcere con una preparazione lavorativa adeguata potrebbe far venir meno molte delle insicurezze e delle paure che circondano la loro vita futura.

All'esito della rielaborazione dei dati personali e giuridici raccolti non ci si può sottrarre dall'affermare che le donne in carcere rappresentano, ancora oggi, come vent'anni fa, i settori più deboli, economicamente, socialmente e culturalmente, della nostra **società**<sup>9</sup> nei confronti dei quali il carcere

<sup>9</sup> Cfr. T. Pitch *Quale giustizia per le donne: appunti per un dibattito*, in Campelli E., Faccioli F., Giordano V., Pitch T. *Donne in carcere*, Feltrinelli, Milano 1992, pp. 175-183.

re non riesce a svolgere alcuna funzione “rieducativa”, così come imporrebbe l’art. 27 della Costituzione. La finalità rieducativa, interpretata oggi, anche dalla Corte Costituzionale, in senso “laico”, come perseguimento del miglior reinserimento sociale dei condannati una volta terminata la pena, si mostra in tutta la sua fallibilità in modo particolare laddove le detenute intervistate denunciano difficoltà di vita caratterizzate dalla tossicodipendenza e dall’aver già avuto precedenti esperienze detentive: in tutti questi casi infatti, la detenzione non ha interrotto il precedente *modus vivendi* delle detenute, la pena risulta essere una fortissima sofferenza fine a se stessa e il carcere si palesa quale mera struttura di contenimento di forme di marginalità **sociale**.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Per una riflessione sulla penalità contemporanea, “ispirata e dominata dalla pratica del contenimento escludente dei fattori di disturbo sociale rappresentati dalle forme della marginalità contemporanea”, si rinvia a S. Anastasia, *Il carcere degli stranieri. Politiche penitenziarie ed esclusione sociale*, in corso di pubblicazione in Diritto, immigrazione, cittadinanza.

## Lo sportello a Rebibbia Fiorentina Barbieri

Non vi è chi non veda quanto sia complesso e difficile questo tempo in cui è così aumentato il rilievo assunto dal tema della frontiera, quello per cui all'interno dei processi di globalizzazione si assiste alla reintroduzione della doppia pena, alla separazione tra i cittadini italiani e stranieri, all'espulsione amministrativa degli immigrati.

Nella repressione di gruppi minoritari e nel loro isolamento si è andata affermando una politica che non solo non rispetta i diritti umani, ma accentua le inquietudini della popolazione, sembra giustificarne le spinte securitarie e produce all'interno della società una polarizzazione ideologica che tende tra l'altro a marginalizzare sempre più le fasce delle vecchie e delle nuove povertà.

In tutto questo non è mancata la presa di parola di Antigone, tesa a dare conto a più livelli di un confronto adeguato a trovare senso, ma anche a proporre modelli di razionalità formale che possano contribuire a definire il ruolo e i limiti assegnati ai doveri e alla responsabilità di chi esercita il potere reale.

Da alcuni anni (dal settembre 2008), accanto alle attività dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione, l'associazione svolge un'attività di difesa civica, quella del Difensore dei diritti dei detenuti, un *ombudsman* a livello nazionale che, fuori da vincoli burocratici, si propone come sostegno per quei diritti che non devono essere compromessi dalla privazione della libertà: si tratta di una mediazione che tenta, attraverso interventi di segnalazione alle istituzioni o ad altre agenzie competenti, di favorirne la reale copertura.

Si è poi voluto ulteriormente accorciare le distanze con i detenuti, riproducendo la chiave di intervento del Difensore all'interno di un istituto in particolare: negli ultimi mesi del 2009 si è proposto alla Direzione della Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso di Roma la realizzazione, su base gratuita per l'Amministrazione e i detenuti, di uno "sportello" di informazione e sostegno per le persone recluse in quel carcere. La scelta della sede presso cui avviare sperimentalmente un'attività che potesse poi essere anche esportata altrove è data da motivazioni non solo logistiche (la sede nazionale dell'associazione Antigone e del Difensore civico è a Roma), ma anche da una consistente domanda di intervento proveniente da questo istituto, probabilmente dovuta alla sua consolidata apertura all'apporto del mondo esterno, considerato che vi gravitano circa quattrocento volontari.

Va tenuto del resto presente che dei quattro istituti del polo penitenziario di Rebibbia (Giudiziario, Penale, Femminile, Terza Casa), ognuno con direzione e gestione a sé, il primo, la Casa Circondariale Nuovo Complesso, oltre ad essere il più grande, è uno dei più *abitati* a livello nazionale, con al momento circa 1700 detenuti.

## Gli obiettivi, il gruppo<sup>1</sup>

Il gruppo di Antigone che dal febbraio 2010 interviene nel progetto dello Sportello è composto da esperti del sistema penitenziario, da avvocati penalisti, da medici, e da tirocinanti di scuole e corsi di specializzazione post-universitari in materie giuridiche, pedagogiche e interculturali. Attualmente si tratta di una quindicina di persone, impegnate su base del tutto volontaria, che settimanalmente si alternano nell'intervento in carcere. Coerentemente a quella che è la vocazione anche formativa dell'associazione, la composizione mista del gruppo di lavoro ha oltretutto l'obiettivo di favorire una forma di specializzazione di "operatori per i diritti" dei detenuti, specie per coloro che frequentano corsi postuniversitari e possono tra l'altro utilizzare la partecipazione al progetto come riconoscimento di crediti per il loro corso di studi.

Si è considerato come per questo genere di interventi il rischio possa essere quello di proporsi come supporto consolatorio e umanitario, contribuendo in realtà a mantenere sostanzialmente immutate le condizioni del carcere, sollevando da responsabilità le stesse istituzioni. Di fatto si è stabilito di proporre di volta in volta segnalazioni mirate agli organi competenti: senza volersi sovrapporre ad essi, si intende indicare soluzioni che contribuiscano ad assicurare criteri di legalità validi per tutti, mentre l'assunto è del resto quello di dare comunque conto di ciò che viene o non viene fatto, anche ai fini di fornire all'osservatore strumenti per una consapevolezza estesa, che escluda giudizi demagogici.

La prima *mission* dell'intervento è quella di facilitare i detenuti nella miglior comprensione delle normative e delle prassi consolidate, di chiarire quello che ognuno può attendersi nel corso della carcerazione: a causa del sovraccarico della struttura amministrativa, la normativa penitenziaria viene infatti spesso tradotta in un insieme di note e circolari applicative non sempre chiaramente coerenti tra loro.

Nel merito, quello che in generale arriva dai detenuti è una domanda di tutela contro l'arbitrio, contro tutto ciò che non è chiaramente regolato ma è rigida prassi, i minuziosi *non regolamenti*. E questo finisce con essere il punto centrale, il più grave, che condiziona il resto: si tratta di una forma di continua discrezionalità nella gestione delle questioni che riguardano le condizioni di detenzione, nell'assistenza sanitaria, sul lavoro, e sembra riguardare un ambito prevalentemente organizzativo. Le pratiche messe in atto hanno però come tratto comune un problema di fondo che è invece di altra natura e riguarda sostanzialmente l'arbitrio, il potere spesso illegittimamente esercitato dall'uomo sull'uomo.

Sullo sfondo appare del resto sempre più evidente che le contraddizioni dipendono anche da una gestione emergenziale mai interrotta e quindi da tempo non più tale: nell'alibi che le modifiche normative riguardino solo problemi straordinari, è accaduto che è l'emergenza stessa che si è fatta norma riconosciuta, dopo aver frammentato quello che nel bene e nel male era dato da un sistema organico di codici. Questo porta ovviamente a uno squilibrio anche all'interno della vita del carcere, rende sfumate le applicazioni di legge e dà instabilità a tutte le forze in campo.

<sup>1</sup> All'elaborazione e alla gestione del progetto dello Sportello partecipano Stefano Anastasia, Fiorentina Barbieri, Antonio Cappelli, Simona Filippi, Flavia Fornari, Lucia Giordano, Tiziana Ilice, Mauro Notargiovanni, Pasquale Rubino, Gennaro Santoro, Marta Tacchinardi, Lorenzo Tardella, Claudia Zacchia, che hanno collaborato anche alla stesura di questo scritto.

### Le riunioni collettive, i temi

Gli incontri dello Sportello avvengono un pomeriggio a settimana, generalmente il venerdì, il giorno in cui gli avvocati sono meno impegnati nelle udienze. La prima parte, un'ora e mezza circa, è occupata da una riunione nella biblioteca centrale del carcere, alla quale, oltre ad Antigone, partecipano generalmente una quindicina di detenuti, selezionati d'intesa con la direzione dell'istituto dai cinque reparti principali, sia tra quelli che già svolgono attività di supporto nella formulazione delle istanze dei loro compagni (scrivani, bibliotecari), sia tra chi ne faccia richiesta. Per un certo periodo sono intervenuti anche alcuni studenti universitari di giurisprudenza, che poi hanno costituito gruppo a sé.

Generalmente si riflette poco sul fatto che ogni detenuto, partendo dalla propria condizione, è di fatto costretto ad approfondire da un punto di vista giuridico la propria vicenda e a riflettere sulla sua gestione, ad acquisire strumenti inattesi. Così, spesso, la propria esperienza può essere riprodotta per altri, i più competenti vengono chiamati a fare gli scrivani, scattano forme di consulenza e molti finiscono col confrontarsi meglio con i propri e con i nostri avvocati, che all'interno delle riunioni in carcere dichiarano di scoprire spesso aspetti inediti degli ambiti dell'esecuzione penale, anche rispetto al loro vissuto professionale.

All'interno delle riunioni ci si è concentrati su alcuni temi di particolare urgenza per i detenuti, ovviamente i trattamenti sanitari, il lavoro, le sanzioni disciplinari: quello che è sembrato necessario è stato l'approfondimento delle modalità di gestione da parte del carcere, in pratica quale è la norma e quale la pratica dei comportamenti di fatto agiti.

Su alcuni punti in particolare ci si è confrontati con lo staff del carcere, ad esempio si è ragionato positivamente sulle modalità di notifica dei procedimenti e delle sanzioni disciplinari e su alcune modifiche da apporre anche alla modulistica. È così maturata anche l'esigenza di fissare i termini di alcune disposizioni, di preparare *percorsi* per i detenuti e, ad esempio, verificando le modalità con cui sono comminate le sanzioni, si è proceduto a precisare la modulistica relativa alle risposte.

Il tema più urgente è ovviamente quello della salute. Da tempo il SSN comprende l'ambito penitenziario, ma nelle Asl, territorialmente competenti per le liste di attesa di accesso agli accertamenti diagnostici e per la distribuzione dei farmaci, l'attenzione e gli investimenti sul carcere sono scarsi, mentre sarebbe forse giusto, ad esempio, che ai detenuti fossero concesse corsie preferenziali per la prenotazione di esami e ricoveri, dal momento che non hanno le stesse possibilità di chi è fuori di rivolgersi ad altre strutture a pagamento.

Gravi sono poi i ritardi nell'assistenza a malati acuti e cronici, le carenze nelle terapie di riabilitazione e specialistiche, in particolare nelle cure odontoiatriche, che spesso vengono interrotte dopo qualche seduta per mancanza di stanziamenti, lasciando l'intervento dolorosamente incompleto.

Per tutto questo si sono avviati incontri, anche positivi, con la direzione sanitaria, sia su problematiche generali che su casi urgenti, ma appare necessario che sia data la possibilità anche ad un medico di fiducia del detenuto di avere accesso alla documentazione clinica e di poter visitare il malato che ne faccia richiesta. Negli ultimi tempi sono invece emerse difficoltà in proposito, perché, mentre l'ordinamento penitenziario e il relativo regolamento di esecuzione, nel rispetto dei principi costituzionali, sembrano equiparare l'intervento di un medico di fiducia a quello dell'avvocato, negli ultimi tempi alcune circolari ne ritardano l'applicazione, esigendo ad esempio che sia richiesta alle Procure l'autorizzazione all'incontro con il medico nominato e che su di lui vadano effettua-

ti controlli di sicurezza ulteriori rispetto a quelli già eseguiti per l'iscrizione all'albo dall'ordine dei medici. Emerge in questo, e non solo in questo, una forma di affievolimento della prescrizione costituzionale sulla finalità della pena detentiva, ma il fatto è che mai come in questo caso i ritardi possono portare a conseguenze drammatiche.

Quello che manca su un piano generale è comunque una rete di collegamento con quanto il territorio può offrire, i servizi sociali e le strutture organizzate di volontariato. Il dato sconcertante è che più che l'informazione, a Roma sono di fatto azzerate concrete opportunità di assistenza in vari settori: ciò riguarda ad esempio l'ambito delle opportunità del lavoro, sia intramurario che esterno, di cui si dovrebbe occupare il Centro di orientamento al lavoro del Comune, poco presente in carcere negli ultimi anni, mentre il problema della mancanza di lavoro è il principale a condizionare le possibilità di accesso alle misure alternative. Nel Lazio mancano inoltre comunità per il trattamento delle tossicodipendenze, per non parlare della carenza di case alloggio per l'accoglienza dei detenuti in arresti domiciliari o a fine pena e spesso è questo a ritardare la scarcerazione di anziani, malati o anche di stranieri, di non abbienti in genere, per cui capita che i tempi di detenzione vadano oltre il limite perché non si sa dove mandarle le persone.

Ovviamente a tutto questo si risponde con i dati della crisi, della riduzione dei fondi, ma si dovrebbe poi tener conto, quando si invoca la necessità di politiche securitarie, del contesto in cui matura l'illegalità.

Al di là dell'attenzione che all'interno dello Sportello si è posta da subito sui temi del lavoro, si è ritenuto di aggiungere approfondimenti e competenze più specifiche nel monitorarli, per cui negli ultimi mesi sono state organizzate una serie di riunioni con la Cgil di zona e con alcuni avvocati del lavoro mediati dal sindacato stesso, scelti tra coloro che si erano già occupati di vertenze in carcere. Il problema di fondo riguarda un vuoto normativo, l'assenza di una Commissione, prevista dagli articoli 20 e 22 della Legge 354/1975, che dovrebbe definire la tipologia delle categorie contrattuali, non tutte direttamente assimilabili alle tipologie standard: solo per esemplificare, le mercedi percepite dai detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione sono di fatto pari ai 2/3 della retribuzione percepita dal lavoratore in stato di libertà, ma relativa al 1993, nel senso che è nel 1993 che i relativi minimi salariali sono stati predisposti e d'allora non sono mai stati aggiornati.

Ancora, i guasti riguardano la quantità e la qualità dei livelli occupazionali: le scarse risorse a monte e il debito con l'INPS hanno determinato un forte taglio di posti di lavoro e mercedi. Il contenzioso attiene prevalentemente allo scarto tra ore di lavoro effettivamente svolto e ore retribuite, o anche al pagamento delle ferie, registrate ma non corrisposte, o alla malattia, compensata al 60%, e al fatto che sono stati tagliati in particolare diversi posti di figure tradizionalmente addette ad assorbire le emergenze, come il *jolly*, per cui il carico di lavoro si accumula su altri detenuti che però non vengono poi compensati adeguatamente.

Inoltre, per i contenziosi non è più competente la magistratura di sorveglianza – da qualche anno i casi ricadono nella competenza del giudice del lavoro – e, anche se a qualche detenuto di Rebibbia è stato riconosciuto il diritto agli arretrati per il mancato adeguamento delle mercedi ai contratti nazionali, all'interno del carcere è finora mancata una tutela sindacale diffusa e di certo non pare – e ciò non riguarda solo Rebibbia – che il lavoro in carcere abbia il ruolo che proprio gli ordinamenti gli assegnerebbero, quello di misura rieducativa, di preparazione al reinserimento nella società dopo la detenzione.

Un'altra delle problematiche più cogenti su cui si lavora riguarda il capitolo della legislazione sull'immigrazione: su questo si sta preparando un focus con legali specializzati, anche perché il succedersi di provvedimenti e sentenze ha finora reso contraddittoria e discrezionale l'applicazione delle normative e a dicembre è scaduto il termine ultimo entro il quale il legislatore avrebbe dovuto dare esecuzione alla famosa 'Direttiva sui rimpatri. Solo recentemente, a seguito di interventi giurisprudenziali e normativi sia interni che comunitari, la questione è stata definitivamente chiarita: relativamente all'ordinanza di lasciare il paese nel termine, ad esempio, di cinque giorni, l'inottemperanza all'Ordine del Questore non costituisce più reato, si smentisce cioè che gli stranieri cosiddetti *irregolari* debbano essere privati della libertà personale oltre limiti accettabili e si specifica quale debba essere l'atteggiamento delle amministrazioni competenti (Questura e Prefettura), sia rispetto alle modalità di esecuzione dei provvedimenti di espulsione, sia rispetto all'eventuale trattenimento nei Cie.

In realtà non sono poi molti i detenuti condannati e ristretti per il solo reato di mancata ottemperanza dell'obbligo di allontanamento dal territorio dello Stato, ma a tale reato, che prima comportava una pena assai severa (da uno a quattro anni o da uno a cinque, nel caso si fosse destinatari di altro provvedimento di espulsione), sovente se ne aggiungono altri e in questo modo la posizione giuridica si aggrava.

### **I colloqui individuali**

Dopo la riunione collettiva con i detenuti-referenti, l'intervento del gruppo di Antigone prevede un secondo momento, nei reparti, dedicato ai colloqui individuali con i detenuti. Nel pomeriggio, tra le 15 e le 16, c'è il cambio di turno degli agenti e non si può circolare all'interno dell'istituto: si sfrutta il tempo restando in biblioteca per la riunione fino alle 16, quando ogni gruppo, composto da almeno un referente-coordinatore, da un legale e quando serve anche da un medico, si reca per gli incontri individuali nel reparto che ci si è assegnati e dove ogni due settimane, per un paio d'ore, ogni gruppo riceve i detenuti che ne facciano richiesta o che siano segnalati da altri.

In ragione della *mission* del Difensore civico (tutela dei diritti in stato di detenzione) e per motivi deontologici, i colloqui non riguardano la vicenda processuale del singolo detenuto, ma solo la verifica delle sue condizioni di detenzione e l'informazione su quanto può essergli utile in proposito. E su questo non si può non registrare come emergano continue contraddizioni e ci si possa sentire inadeguati, non potendo offrire alcuna disponibilità per quello che è invece un diritto primario, sia per gli stranieri, spesso del tutto ignari di quelle che sono le regole del nostro paese, sia per cittadini italiani privi di risorse, per tutti quelli cioè per i quali l'istituto del gratuito patrocinio appare del tutto insufficiente. Sul reale accesso al diritto alla difesa, Antigone riflette del resto già da tempo e ha deciso di dedicare a questo uno dei suoi prossimi seminari interni, aperto ovviamente a contributi esperti.

### **La gestione**

Delle riunioni e degli incontri individuali viene preparata una documentazione tesa a registrare passo passo sia le situazioni così come le osserviamo, sia i nostri interventi e gli esiti. Da alcuni mesi ci si è dotati di un sistema di comunicazione *intranet*, che può consentire un confronto continuo all'interno del gruppo e utilizzare le competenze di ognuno, coordinandone i contributi sia su un piano generale che specialistico, di carattere giuridico e sanitario. È questo un metodo di archiviazione che ci mette inoltre in grado di disporre di tutti i dati in tempo reale: sono stati finora presi in ca-

rico 380 casi – circa un terzo riguarda problemi di salute – spalmati su 650 colloqui. I dati sono stati presentati nel maggio scorso, all'interno di una sessione specifica dell'Assemblea annuale di Antigone, dedicata alle attività del Difensore civico e dello Sportello.

Una documentazione completa è ovviamente alla base della gestione, quella vera e propria, di ricerca di soluzioni. Generalmente, quando un caso ci viene segnalato, in primo luogo verificiamo che altri non lo abbiano già preso in carico oppure lo inoltriamo ai Garanti o ad altri istituti competenti territorialmente. Con il Tribunale di Sorveglianza ci siamo all'inizio accordati su un piano generale: in cambio di una sollecita attenzione alle urgenze più delicate, il tipo di collaborazione che ci è stata chiesta è quella di un'interazione per una corretta informazione ai detenuti, affinché sappiano selezionare le loro richieste – e non sovraccarichino inutilmente gli uffici del Tribunale – scegliendo per le loro istanze percorsi validi: è quello che crediamo di fare, indirettamente, fornendo ai detenuti un quadro più ampio degli interlocutori giusti per affrontare utilmente i loro problemi.

Nella gestione vera e propria noi ci rivolgiamo all'Amministrazione stessa, ai suoi vari livelli, a partire da chi è più vicino al detenuto, il personale di reparto, vice-direttori, educatori, personale di polizia penitenziaria, fino al direttore dell'istituto, per problemi più generali, e al Dap, all'Ufficio detenuti, generalmente. Oltre ai casi riguardanti la salute, frequenti sono le richieste di avvicinamento familiare, perché, quasi mai per ragioni di sicurezza che si presentino come ostative, ma spesso per motivi di mancata razionalizzazione nella destinazione dei detenuti, avviene che siano ignorati i riferimenti dell'ordinamento che suggeriscono una collocazione quanto più possibile prossima alla famiglia: i guasti che da ciò derivano sono sotto gli occhi di tutti, specie in una fase di sovraffollamento come questa. E va detto che se fino allo scorso anno accadeva spesso che, su questo e altro, da parte del Dap si desse seguito alle nostre richieste, oggi registriamo un'attenzione assai minore, come se il sistema si fosse ormai completamente ingessato.

Che il sistema penitenziario sia in una situazione bloccata e sia diventato esso stesso criminogeno su un piano sociale prima che giuridico, è da tempo noto prima di tutto a chi lo amministra. Dal sovraffollamento non si potrà uscire costruendo nuove carceri e, nella mancanza di attività di riabilitazione sociale e di percorsi assistiti all'uscita, una parte consistente della popolazione resterà definitivamente inchiodata alla marginalità, oscillante tra fasi di inclusione e di esclusione.

Non ci si può d'altro canto limitare a delegare di volta in volta le scelte a chi preme per una soluzione securitaria, ma neanche a chi sceglie un approccio paternalistico, limitandosi a dichiarare inadeguata la risposta delle amministrazioni di governo: chi in qualche modo porta in carcere un progetto di cambiamento non può non lavorare anche all'esterno per una trasformazione culturale che non solo sottragga questo mondo alla vera illegalità, camuffata spesso da 'sicurezza', ma che faccia anche maturare una diversa disponibilità ad accettare interventi razionali e utili, come l'avvio di una depenalizzazione di categorie di "reati minori" e di un ricorso più frequente e qualificato alle misure alternative.

## L'istruzione e la formazione in carcere: la difficoltà di stare al passo con i tempi

Saverio Migliori

### Il diritto di apprendere

L'aver completato con successo un corso scolastico o professionale è importante nella vita di chiunque e viene annoverato tra le cosiddette capacità individuali di fronteggiamento, assieme ai livelli di informazione, partecipazione sociale e politica, all'uso dei servizi di pubblica utilità, allo stato di salute. L'istruzione e la formazione sono diritti fondamentali di tutti i cittadini, poiché concorrono ad uno sviluppo integrale della personalità di ciascuno.

La formazione, l'istruzione scolastica e universitaria rappresentano una parte senz'altro ampia della più generale offerta formativa disponibile; ad esse si aggiungono percorsi di aggiornamento e specializzazione, apprendistato e formazione professionale, itinerari di formazione a distanza, percorsi formativi che integrano esperienze lavorative e scolastiche con esperienze all'estero.

Nella prospettiva di una formazione che si realizza lungo l'arco di tutta la vita con esperienze educative formali, non formali e informali, acquisisce una posizione preminente la persona che sceglie e attribuisce significati sempre nuovi ai propri vissuti, in carcere come nella libertà. Se infatti le agenzie formative (in primis la famiglia) mantengono la loro funzione nelle attività di orientamento e nella predisposizione dei percorsi educativi soprattutto per l'infanzia e l'adolescenza, nella fase adulta acquisiscono importanza scelte formative individuali caratterizzate dalla libertà (pur limitata) di selezionare tra diverse opzioni, e dall'assunzione di responsabilità, dal dover rendere conto.

I mutamenti recenti impongono di guardare al diritto alla formazione sempre più come *diritto all'apprendimento* attraverso l'accesso a molteplici fonti, prima fra tutte la rete, e utilizzando quegli strumenti che sono diffusi ormai nell'intero sistema della formazione. La comparazione tra una persona libera e una detenuta rispetto all'accesso all'informazione e alla formazione è desolante. Il cosiddetto *digital divide*, che misura il divario tra chi ha accesso alle tecnologie informatiche e chi invece non lo ha per varie ragioni, allargherà sempre di più le diseguaglianze in ordine alle opportunità formative: il fatto grave è che, poiché poco meno della metà dei detenuti ha un'età al di sotto dei 35 anni, ad essere colpite saranno generazioni giovani. D'altro canto non ha senso evocare le questioni di sicurezza: le tecnologie offrono soluzioni sicure e controlli certi. È probabile che scuola e università potranno operare ancora per poco tempo verso le persone socialmente deboli o marginali in esecuzione di pena senza l'ausilio di strumenti efficaci e ormai universalmente adottati. Purtroppo non si vede all'orizzonte nessun mutamento in un sistema che diventa sempre più opaco, più *secretato*, più burocratizzato, più consapevole eppure insensibile. La mancanza di lavoro, le difficoltà nella formazione, la quotidianità afflittiva disegnano un futuro preoccupante nelle condizioni di vita in carcere.

## Bisogni educativi e offerta formativa

Nell'iperaffollato carcere d'inizio 2011 (circa 68mila detenuti) la situazione relativa ai livelli di istruzione acquisiti è drammatica. Dei 39.588 detenuti (58,3% dei presenti) per i quali l'amministrazione penitenziaria riesce a fornire il dettaglio sui titoli di studio, il 33,3% ha conseguito la licenza di scuola media inferiore e il 13,4% ha terminato la scuola elementare. Risulta privo di qualunque titolo di studio il 3,5% della popolazione detenuta e l'1,3% è analfabeta. I detenuti con un diploma di scuola media superiore si attestano sul 5,1%, mentre i laureati sono l'1%. Lo 0,7% possiede un diploma di scuola professionale. Resta in ombra il dettaglio sui titoli di studio per il 41,3% dei presenti, presumibilmente stranieri, per i quali sovente è complicato accertare gli effettivi livelli di istruzione raggiunta. L'analisi dei titoli di studio dei detenuti stranieri presenti (37% dell'intera popolazione detenuta) mostra che le persone per le quali non è stato possibile rilevare questa informazione sale al 57%. Nel dettaglio, l'andamento dei titoli dei detenuti stranieri segna un 22,7% in possesso di licenza di scuola media inferiore, contro un 6,9% che ha concluso il percorso elementare. Tra gli stranieri il 7% è privo di qualsiasi titolo di studio e l'1,5% risulta analfabeta. Il diploma di scuola secondaria superiore è stato conseguito dal 3,7% dei detenuti di origine straniera e lo 0,8% è in possesso di laurea. Infine, lo 0,4% possiede un diploma professionale. Prevalgono dunque titoli di studio medio bassi: il 46,7% ha conseguito la media inferiore o la scuola elementare, mentre il 3,5% dei presenti non ha alcun titolo di studio e l'1,3% è analfabeta.

In molti casi questi titoli di studio sono stati conseguiti nella detenzione: non è raro infatti incontrare persone che hanno svolto interamente il loro percorso di istruzione in carcere. Oltre a pene sovente lunghe hanno giocato un ruolo fondamentale la motivazione individuale allo studio, l'accompagnamento e il sostegno di insegnanti, operatori o volontari, l'efficacia dei percorsi scolastici e universitari in carcere.

L'istruzione obbligatoria viene organizzata dagli organismi periferici della pubblica istruzione sulla base di accordi tra il Ministero dell'istruzione e quello della Giustizia. Il numero e la dislocazione dei corsi da attivare viene stabilito dal dirigente dell'Ufficio scolastico regionale in accordo con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria in base alle richieste provenienti dalle direzioni degli istituti. Nell'anno scolastico 2009-10<sup>1</sup> sono stati attivati 172 corsi di scuola primaria ai quali si sono iscritti 2.866 detenuti (1.827 stranieri). I promossi sono stati 1.171 (790 stranieri), pari al 40,9% degli iscritti. La scuola secondaria di I grado ha contato, invece, 306 corsi, per un totale di 4.494 detenuti iscritti (2.120 stranieri). I promossi sono stati 1.654 (910 stranieri), pari al 36,8% degli iscritti. Alla scuola primaria e secondaria di I grado vanno aggiunti i corsi di alfabetizzazione, prevalentemente rivolti a detenuti di origine straniera e organizzati con il contributo dei Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti. Nel 2009-10 sono stati attivati 197 corsi per un totale di 3.145 iscritti (2.859 stranieri). Hanno concluso il percorso 1.406 detenuti (1.249 stranieri).

Nell'istruzione secondaria di II grado i corsi vengono attivati dal Ministero dell'istruzione su richiesta dell'amministrazione penitenziaria mediante l'istituzione di succursali o sedi distaccate di scuole superiori presso gli istituti penitenziari. Laddove ciò non sia possibile, le direzioni possono accordarsi con istituti scolastici del territorio per favorire la preparazione individuale degli esami. L'anno scolastico 2009-10 ha visto 227 corsi di scuola secondaria di II grado attivi, per un

<sup>1</sup> I detenuti presenti al 31 dicembre 2009 erano 64.791.

totale di 4.300 iscritti (1.085 stranieri). Hanno ottenuto la promozione 2.231 detenuti (530 stranieri), pari al 51,9% degli iscritti.

Nel complesso i corsi attivati nel 2009-10 sono stati 902, rispetto ai 1.013 dell'anno precedente, con una contrazione dei corsi di alfabetizzazione, di scuola primaria e secondaria di II grado. Non sono invece diminuiti gli iscritti totali: nel 2009-10 erano in tutto 14.805, mentre l'anno precedente erano 14.848. In entrambi gli anni scolastici la percentuale di detenuti che ha concluso positivamente i corsi si è attestata al di sopra del 43% degli iscritti. I tagli nella scuola pubblica hanno gli stessi effetti anche in carcere: stabile la domanda, in calo l'offerta formativa, peggiori le condizioni.

Sarebbe importante analizzare le cause degli abbandoni per trasferimenti, scarcerazioni per fine pena o per misure alternative, per motivi di carattere disciplinare, personale, eccetera. Il dato sulle promozioni rischia di essere fuorviante se alla mera percentuale dei promossi non si accompagna quella dei respinti e, soprattutto, quella dei ritirati nonché, infine, quella di coloro che ripetono una classe o un pezzo di percorso solo perché in quell'istituto non sono attive iniziative formative più avanzate o di altra tipologia.

L'istruzione in carcere è senz'altro da annoverare tra le esperienze formative – o *trattamentali* secondo il lessico carcerario – più positive ed efficaci, a partire almeno da due doverose constatazioni: da un lato infatti l'offerta scolastica e universitaria corrisponde ad una reale esigenza espressa da gran parte della popolazione detenuta e, dall'altro, l'istruzione in carcere ha seguito un virtuoso processo di istituzionalizzazione che negli ultimi anni ha consentito di agganciare i diversi percorsi formativi alle istituzioni scolastiche e accademiche del territorio. Questa nuova modalità si è progressivamente sostituita a percorsi condotti individualmente e in via autonoma – generalmente supportati da insegnanti in pensione, operatori penitenziari e volontari – che maturavano con maggior lentezza, secondo rapporti prevalentemente epistolari e, quindi, in assenza di una relazione diretta e continuativa con i referenti istituzionali scolastici e universitari, approdando agli esami sovente senza aver mai incontrato in precedenza un insegnante o un docente universitario. Questa prassi, ovviamente, è stata preziosissima e ha consentito a molti detenuti di procedere nello studio. È innegabile che l'istituzionalizzazione dei percorsi scolastici, intesa anzitutto come accesso al sistema scolastico e universitario nel contesto carcerario, abbia ampliato l'offerta formativa, adottando anche strategie, modalità educative, tempi e programmazioni didattiche analoghe a quelle praticate all'esterno. Scuola e università sono esperienze positive e necessarie nel contesto carcerario, ma permangono difficoltà enormi nel mantenere livelli di qualità accettabili. Si tratta innanzitutto di problematiche legate alle strutture e al loro perenne sovraffollamento, agli spazi, all'organizzazione, alla gestione di una pluralità di circuiti detentivi. Si tratta anche, però, di volontà e capacità di gestione, di coinvolgimento degli operatori superando certe prassi eccessivamente rigide, facendo il massimo sforzo perché i detenuti possano scegliere i percorsi senza dover rinunciare al momento di aria, all'eventuale lavoro o a contestuali corsi di segno diverso. Si è già detto del superamento della ridotta possibilità di utilizzare tecnologie informatiche e di ricorrere ad un uso controllato della rete. Particolarmente svantaggiate nell'accesso ai percorsi scolastici rimangono ancora oggi le donne detenute.

Il diritto all'istruzione in carcere è stato indubbiamente rafforzato con l'attivazione in un certo numero di istituti italiani dei cosiddetti *Poli universitari penitenziari*. Il primo ateneo a fare ingresso in carcere in maniera strutturata e sulla base di accordi tra università e amministrazione peniten-

ziaria (sia pure come attività volontaria e con due sole facoltà), è stato quello di Torino nel 1998, inaugurando così – come accaduto per le scuole – un processo di istituzionalizzazione dell'università in carcere, alimentato successivamente da molti altri atenei italiani. Generalmente gli atenei avviano queste iniziative sulla base di Convenzioni attraverso le quali assicurano la programmazione didattica, il contatto con i docenti e i tutor universitari, agevolano il pagamento delle tasse e il reperimento dei materiali didattici, favoriscono condizioni penitenziarie (spazi individuali, spazi collettivi per lo studio, gestione degli orari interni e degli accessi in istituto, strumentazioni per la didattica, eccetera) maggiormente adeguate allo studio. Ad una fase iniziale in cui le sedi carcerarie dei *Poli* hanno potuto beneficiare di spazi dedicati e specifici, è seguita una fase fortemente condizionata dal sovraffollamento che ha ridimensionato questi spazi e, conseguentemente, la loro agibilità in termini di accesso dei docenti e dei tutor. In queste situazioni si producono anche forti differenziazioni fra territorio e territorio e fra istituto e istituto per ragioni che hanno a che fare soprattutto con l'autorevolezza, la capacità organizzativa e la motivazione delle direzioni.

Nel 2010 erano 18 le Convenzioni che istituivano sedi di *Polo universitario penitenziario* in Italia. Nel corso dell'anno accademico 2009-10 risultavano iscritti a corsi di laurea 303 studenti detenuti (79 donne e 224 uomini). Gli stranieri iscritti erano il 13% del totale. Gli studenti si distribuivano sulla gran parte delle facoltà attive negli atenei e, prevalentemente, sulla Facoltà di lettere (83 studenti, 27,4%), Giurisprudenza (82 studenti, 27,1%), Scienze politiche (64 studenti, 21,1%). Tra le scelte delle donne prevalevano la Facoltà di lettere (38 studentesse) e la Facoltà di scienze politiche (23). Nell'anno 2009 si sono laureati 19 studenti (6 donne e 13 uomini). Le regioni con il maggior numero di studenti universitari in stato di detenzioni erano, nell'ordine, la **Toscana**,<sup>2</sup> il Lazio, la Lombardia, il Veneto, il Piemonte e l'Emilia Romagna.

Presso gli istituti penitenziari vengono, infine, organizzati anche corsi professionali in base alle programmazioni in materia delle Regioni o, laddove le competenze siano state delegate, delle Province.

Nel corso del 2010 sono stati attivati 576 corsi professionali, dei quali se ne sono conclusi 435. I detenuti inizialmente iscritti sono stati 7.176 (2.312 di origine straniera), all'incirca l'11% dei detenuti presenti a fine anno. Più correttamente però è utile guardare ai 435 percorsi che sono giunti al termine e che a fronte di relativi 5.327 iscritti (2.042 stranieri), ne hanno visti promuovere 4.076 (1.644 stranieri), circa il 6% dei detenuti presenti. L'interruzione dei corsi di formazione professionale è legata a molti fattori, tra i principali dei quali vi è senz'altro il turn-over dei detenuti. L'abbandono del corso per motivi legati a trasferimenti, scarcerazioni o misure alternative, motivi disciplinari, cambiamenti di percorso trattamentale, è piuttosto frequente e spesso rende impraticabile – in quanto sotto il minimo consentito di partecipanti – il percorso stesso. La questione richiede agli istituti penitenziari e alle agenzie formative coinvolte particolare cura nell'organizzazione dei corsi, in modo da ridurre i rischi di insuccesso, ottimizzandone le risorse. L'approssimazione con cui vengono sovente individuati i partecipanti deve essere assolutamente superata a favore di un puntuale processo di valutazione delle singole posizioni penitenziarie in modo da verificare inizialmente le probabilità della persona di portare a compimento il corso (anch'esso variabile per durata). D'altra parte l'organizzazione interna del corso deve risultare quanto più fluida possibile, evitando

<sup>2</sup> Attualmente, in Toscana, vi sono 89 detenuti iscritti all'università, 51 dei quali a Firenze, 16 a Pisa e 22 a Siena. Nei dieci anni di attività sono state conseguite 24 lauree. Il lavoro è regolato da un accordo regionale.

di risentire delle assenze del personale di polizia e di interruzioni per cause di natura interna. Ogni interruzione brucia risorse, allunga il percorso, crea effetti sulla continuità didattica e sulla motivazione dei partecipanti.

Nonostante gli ostacoli i corsi professionali rappresentano un'effettiva occasione per accrescere le capacità individuali e le possibilità di reinserimento. Questa convinzione deve favorire l'avvio di corsi realmente di qualità, in grado di fornire competenze professionali effettivamente spendibili all'esterno. Anche nel caso della formazione professionale si è assistito ad un processo di istituzionalizzazione dei corsi, oggi realizzati in larga parte dalle Regioni (o dalle Province) a valere sul Fondo sociale europeo, elemento questo che deve incentivare una diffusione più omogenea dei percorsi nelle diverse regioni e, soprattutto, un maggior collegamento tra formazione e mercato del lavoro.

### **La formazione negata?**

In linea generale non è possibile sostenere che la formazione sia negata: l'istruzione e la formazione professionale in carcere mostrano di aver aperto prospettive importanti per le persone detenute. Nonostante le difficoltà organizzative, vi è un indubbio sforzo di tutelare il diritto all'istruzione e di sostenerlo secondo gli approcci e le metodologie utilizzati per la generalità dei cittadini. Le opportunità di istruzione e formazione professionale debbono comunque essere incrementate affinché corrispondano ancor più all'effettiva domanda di studio, rimuovendo quegli ostacoli che minano la qualità dei percorsi.

Tuttavia appare chiaro come le condizioni attuali di detenzione siano tali da violare comunque il diritto alla formazione o, come accennato inizialmente, il diritto all'apprendimento. Innanzitutto perché l'apprendimento è profondamente mutato negli ultimi anni: maggiori sono le occasioni formative, più articolata è l'offerta educativa di tipo formale e non formale, molto più ampie sono le possibilità di *autoformazione* grazie al ricorso a strumenti multimediali e ad internet. Aumentano i bisogni e le opportunità e allo stesso tempo aumenta la distanza tra il detenuto e il mondo esterno: in questo sta la violazione di un diritto.

Ciò che deve essere fatto è ben noto: innanzitutto promuovere un processo finalizzato a ridurre il ricorso al carcere per i reati minori, ridimensionamento che avrebbe sicuramente effetti positivi sulla quota di persone in condizioni di vulnerabilità oggi presenti negli istituti.

In secondo luogo ricondurre le condizioni carcerarie ad una situazione di accettabilità. Il sovraffollamento rende invivibili le nostre carceri e compromette, assieme alla carenza di organici – non solo di polizia penitenziaria, ma anche di direttori ed educatori – la realizzazione di opportunità formative e di reinserimento realmente efficaci.

In terzo luogo utilizzare massicciamente le misure alternative secondo programmi di lungo periodo che vedano anche il potenziamento della residenzialità sul territorio e un impegno davvero eccezionale del sistema dei Centri per l'impiego. Poiché fra gli elementi del cosiddetto trattamento il lavoro, l'istruzione e la formazione professionale sono intimamente connessi, è necessario attivare, laddove gli ordinamenti degli studi prevedano esperienze di tirocinio esterne, i meccanismi previsti per l'accesso al mondo del lavoro. Operare seriamente per il lavoro significa aumentare la libertà delle persone nelle loro opzioni formative, di lavoro, di trattamento.

In quarto luogo sarebbe auspicabile collegare esperienze di studio e di formazione professionale con attività di lavoro, valorizzando al contempo relazioni esterne che mantengano attivi i canali con il

mondo: da quelli familiari a quelli informativi, culturali, formativi, di impresa. Non è oggi possibile pensare la formazione senza il lavoro ed è facilmente comprensibile che se vi fosse il lavoro per tutti, le richieste di istruzione si modificherebbero e si qualificerebbero immediatamente. Il carcere dovrebbe essere il luogo dei *lavoratori studenti* e degli *studenti lavoratori*! Queste cose in Italia esistono già.

In conclusione, nella generalizzata mancanza di fiducia che colpisce tutti nel sistema di esecuzione delle pene, sarebbe importante cominciare a prendere decisioni conseguenti: per lavorare è necessario avviare dei percorsi esterni; per studiare si deve disporre di libri, di internet, di professori, di opportunità di tirocinio finalizzate al lavoro; per costruirsi un percorso di vita, vi è l'esigenza di motivazioni, di incoraggiamento, di fiducia; così facendo certamente si corrono dei rischi, ma i risultati saranno nel tempo assai maggiori.

Conquistare la libertà comporta sempre dei rischi, che saranno assai più contenuti di quelli che si corrono tenendo le persone detenute nelle condizioni in cui oggi si trovano.

### Premessa

L'articolo 27 della nostra Carta Costituzionale, afferma che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. Nel definire il concetto di rieducazione, il riferimento al mondo del lavoro diviene quasi automatico. Infatti, se il reato si configura come una conseguenza della rottura del patto sociale, e se questa lacerazione viene letta come il prodotto della disparità, della precarietà e della marginalità sociale ed economica, è evidente che fornire al condannato l'opportunità di occupare una posizione più stabile nella scala sociale può essere considerata come la soluzione immediata per evitare la reiterazione di una condotta penalmente rilevante.

Questa impostazione ha prevalso a partire dalla fine del diciannovesimo secolo e ha raggiunto il suo apice nel secondo dopoguerra, vale a dire nel periodo in cui fu varata la Costituzione italiana. La rieducazione, in altre parole, non consiste in un percorso di cambiamento interiore, bensì nell'acquisizione di un ventaglio di opportunità che leniscano i disagi materiali a partire dai quali si creano le condizioni per la violazione della legge. A rendere possibile questa interpretazione del percorso rieducativo, il contesto socio-economico svolge un ruolo non secondario. Se da un lato, ad una lettura brutta dei dati relativi ai reati commessi dai detenuti, il nesso tra violazione della proprietà privata e detenzione balza immediatamente agli occhi, dall'altro lato il reinserimento degli ex-detenuti nel mondo del lavoro dipende sia dalle opportunità che il mercato offre, sia dalla gamma degli strumenti istituzionali preposti ad agevolare il passaggio dalla galera al posto di lavoro: provvedimenti legislativi, figure amministrative, ruolo dei poteri locali, rapporti col territorio, per citare i più importanti.

Di conseguenza, nel periodo dal 1945 al 1973 un modello di crescita economica basato sulla piena occupazione e sul consumo di massa favoriva il reinserimento degli ex detenuti all'interno del mercato del lavoro. Tuttavia, la scarsità degli strumenti istituzionali preposti allo scopo, la resilienza dell'approccio punitivo nelle pratiche implementate dal personale e dell'amministrazione penitenziaria, la scarsa attenzione del territorio verso la cosiddetta questione criminale, la mancanza di decentramento amministrativo, rendevano tale percorso impervio. A partire dalla crisi economica prodottasi negli anni settanta del secolo scorso, l'affermarsi del modello produttivo cosiddetto "post-fordista", che fa della precarietà e della segmentazione del mercato del lavoro la propria forza, comporta la restrizione del ventaglio di opportunità di reinserimento lavorativo per i detenuti e gli ex-detenuti. Paradossalmente, in parallelo all'affermazione di un nuovo paradigma produttivo, si assiste ad una maggiore attenzione e sensibilità da parte della società civile e delle istituzioni nei confronti del reinserimento lavorativo. A fianco di una rete diffusa delle associazioni, delle organizzazioni del volontariato e del cosiddetto "privato sociale", troviamo anche l'implementazione di po-

litiche locali, favorite dal crescente decentramento amministrativo messo in atto dal 1970 in poi con l'istituzione delle regioni. Inoltre, alcuni significativi provvedimenti legislativi varati a livello nazionale, dalla riforma penitenziaria del 1975 alla legge Gozzini del 1986, per finire con la legge Smuraglia del 2000, pongono l'accento sul reinserimento del detenuto nella società attraverso l'ottenimento di un'occupazione relativamente stabile. La contrazione della spesa pubblica, la recente crisi economica, l'impostazione punitivista che ha caratterizzato la gestione dell'amministrazione giuridico-penitenziaria negli ultimi anni indipendentemente dal colore politico delle maggioranze, hanno allargato la cesura tra detenuti, ex-detenuti e società, ricalcando la precarietà occupazionale che affligge la società nel suo insieme. In questo breve contributo, si proverà a delineare queste tendenze attraverso l'analisi dei dati, degli accordi stipulati a livello locale, nonché per mezzo dell'esposizione degli aspetti più critici. Si proverà, nella conclusione, ad ipotizzare delle vie d'uscita costruttive, che permettano il rilancio del reinserimento attraverso il lavoro. Per la nostra analisi faremo riferimento a dati riscontrabili presso il sito del Ministero della [giustizia](http://www.giustizia.it).<sup>1</sup>

### **Il Lavoro. Qualità e quantità**

I dati forniti dall'amministrazione penitenziaria mostrano che soltanto 14.174 detenuti su 67.961 svolgevano un'attività lavorativa, per una percentuale pari al 20,86% del totale. Si tenga però presente che la cifra rappresenta il numero di posizioni lavorative aperte al 31/12/2010, ma queste posizioni lavorative non sono tutte uguali. Alcuni sono lavori veri, sia per la retribuzione, sia per il numero di ore sottratte all'ozio forzato quotidiano. Ma altri, più che lavori, sono frazioni di lavoro. Per garantire il lavoro a più persone possibili se ne riducono le ore, e magari quello che un tempo era un unico posto di lavoro, oggi è svolto da due detenuti. Il numero dei lavoranti può dunque apparire relativamente stabile, addirittura negli anni in leggera crescita, ma il budget per pagare le mercedi, e dunque il numero di ore effettivamente lavorate, è in calo da anni. Il lavoro in carcere insomma è sempre meno, anche se i numeri del Dap non lo danno a vedere.

Dei detenuti occupati poi, ben l'85,44% lavorano alle dipendenze dirette dell'amministrazione penitenziaria. La prima riflessione che suggeriscono queste cifre riguarda il rapporto tra il reinserimento dei detenuti e i tassi di occupazione esistenti a livello intramurario. Se appena un quinto, o poco più, dei detenuti svolge un'attività lavorativa di qualsiasi tipo mentre sconta la pena alla quale è stato condannato, vuol dire che la strada verso un percorso rieducativo da costruire attraverso il lavoro si presenta ancora impervia, tutta da tracciare. La possibilità di usufruire di un'occupazione diventa una merce sempre più rara all'interno delle carceri italiane, rendendo evidente le gravi condizioni di disagio che affliggono le strutture penitenziarie nella misura in cui quattro quinti della popolazione detenuta è costretta ad un'inattività forzata. L'impossibilità di essere occupati in attività formative o lavorative, aggravando il disagio di essere reclusi in strutture sovraffollate e in condizioni igieniche precarie, aumenta il rischio di episodi di conflittualità sia tra i detenuti che tra questi e il personale trattamentale, nonché le possibilità di atti di autolesionismo.

Il fatto che il lavoro stia diventando una merce sempre più rara anche al di fuori delle mura, non costituisce una giustificazione plausibile. Se infatti analizziamo la serie storica dei dati a nostra disposizione, e ci soffermiamo sull'andamento del rapporto tra popolazione detenuta e percentuale di

<sup>1</sup> [www.giustizia.it/dap/lavoro](http://www.giustizia.it/dap/lavoro).

occupati, un dato percentuale meritevole di essere sottolineato balza all'attenzione dell'osservatore. Nel 1991, i detenuti occupati costituivano una quantità pari al 34,46%, un dato di quasi una volta e mezzo superiore a quello dell'ultimo anno. Nel dicembre 2006, subito dopo l'indulto, la percentuale degli occupati era salita al 30,82% rispetto al 25,3% di sei mesi prima, vale a dire prima del varo dell'indulto. Lo svuotamento degli istituti di pena aveva permesso di registrare un'impen-nata significativa tra i reclusi impegnati nello svolgimento di attività formative o lavorative.

La correlazione tra riduzione della popolazione detenuta e aumento delle percentuali di occupati suggerisce due diversi ordini di considerazioni. In primo luogo, si può dedurre come l'offerta di lavoro carcerario sia inversamente proporzionale alla domanda. In altre parole, all'aumento della popolazione detenuta, non corrisponde un aumento delle opportunità di impiego e di formazione che corrisponda alla sua ampiezza. Quanto questa sperequazione sia il frutto della precarietà occupazionale generalizzata, o costituisca il prodotto di politiche-giudiziarie e penali di tipo punitivista rappresenta un nodo da sciogliere. Si può però affermare, senza tema di smentite, che non esiste una cinghia di trasmissione tra la quantità e la qualità della popolazione detenuta e il recepimento dei suoi bisogni da parte dell'amministrazione penitenziaria e della sfera politica. Si sceglie di rinchiodare soglie sempre più elevate di popolazione, ma allo stesso tempo non le si dà la possibilità di usufruire di opportunità rieducative. Dall'altro lato, e qui entriamo nella seconda considerazione, la soluzione al problema del recupero sociale della popolazione reclusa potrebbe essere proprio quella di una riduzione dei tassi di popolazione incarcerata. Un minore sovraffollamento penitenziario, consente al circuito amministrativo di tralasciare le diverse emergenze legate all'amministrazione ordinaria e al sovraffollamento, e a destinare maggiori energie in direzione dello sviluppo di iniziative trattamentali, formative e occupazionali.

Inoltre, non è da escludere anche il fattore delle risorse a disposizione dei vari istituti di pena sparsi sul territorio nazionale. Se nel 2010 il budget destinato alle attività lavorative dei detenuti ammontava ad un totale di 54 milioni, 218 mila e 125 euro (vale a dire, meno di 1.000 euro per detenuto!), l'anno dopo il Ministero della giustizia ha ridotto la cifra a 49 milioni, 664 mila, 227 euro. È evidente che la diminuzione delle risorse, a fronte dell'aumento costante della popolazione detenuta, non può che rendere ancora più difficile la possibilità di implementare percorsi di reinserimento sociale a mezzo di attività lavorative. Le conseguenze dei tagli si traducono in una ricaduta negativa anche in rapporto alla possibilità di coinvolgere i detenuti in progetti lavorativi che vedono coinvolti soggetti esterni, dalle imprese alle cooperative. Così, malgrado le agevolazioni della legge Smuraglia, al 31 dicembre del 2010 l'85,44% dei detenuti occupati risultava alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, a fronte dell'89,66% di venti anni prima.

A proposito della legge Smuraglia, lo scorso 16 giugno il Dap ha inviato una nota alle cooperative sociali che impiegano detenuti ed ex detenuti comunicando per che i fondi della legge erano terminati. La legge Smuraglia prevede sgravi fiscali per le cooperative e le imprese che assumono persone detenute. Nel solo 2010, ad esempio, hanno trovato un regolare contratto di lavoro presso cooperative sociali 518 persone recluse, mentre 348 hanno lavorato presso aziende private. Dal 1 luglio i soldi sono finiti. Questo significa che centinaia di persone detenute rimarranno senza lavoro e che le cooperative sociali che si sono fino ad ora occupate del loro reinserimento sociale andranno in crisi. Antigone ha chiesto che questa decisione sia rivista immediatamente. Basterebbe assegnare alle cooperative i soldi stanziati per la costruzione di metà di un nuovo pa-

diglione penitenziario per garantire più lavoro ai detenuti e più sicurezza, o reinvestire i circa 5 milioni di euro della Cassa delle ammende, destinati un anno fa alla realizzazione di un'agenzia per il reinserimento lavorativo dei detenuti gestita dalla Fondazione per il rinnovamento dello spirito. In assenza di simili interventi nei prossimi anni la percentuale di lavoratori alle dipendenze di ditte esterne diminuirà ulteriormente.

La crisi economica, nel contesto del lavoro penitenziario, si collega dunque alle politiche restrittive in materia di spesa pubblica, colpendo due volte i detenuti. La prima, quando non vengono elaborate e messe in atto quelle politiche pubbliche socio-assistenziali che prevenivano la caduta di cospicue fasce della popolazione all'interno dei circuiti devianti. La seconda, quando il carcere abbandona le residue velleità di luogo di rieducazione e si conferma come vera e propria discarica sociale, che ospita i gruppi sociali più svantaggiati, in seguito ai tagli subiti dalle risorse trattamentali e rieducative.

### Le differenze regionali

All'interno degli istituti penitenziari esistono 260 lavorazioni, di cui 213 sono in attività, vale a dire oltre i quattro quinti del totale. Questo dato evidenzia un utilizzo abbastanza cospicuo delle possibilità lavorative a disposizione, anche se il fatto che un quinto di esse rimanga utilizzato fa riflettere sulle potenzialità sprecate. L'utilizzazione delle lavorazioni al di sotto delle loro potenzialità diviene maggiormente evidente di fronte alle cifre relative ai detenuti occupati all'interno di esse: di fronte ad un potenziale di 2.133 posti, soltanto 1.469, pari al 68,9%, vengono assegnati, cioè poco più di due terzi.

Questo scarto può essere imputato a ragioni diverse: in primo luogo, probabilmente ci troviamo di fronte ad uno squilibrio tra le capacità professionali dei detenuti e il tipo di manodopera richiesta. A fronte di una popolazione detenuta che alcuni autori qualificano come "eccedente" rispetto al corpo **sociale**,<sup>2</sup> la domanda lavorativa all'interno delle prigioni si caratterizza per essere rivolta ad un tipo di manodopera seriale, dequalificata. Con questo non si intende asserire che la popolazione detenuta sia composta prevalentemente da individui dotati di istruzione medio-alta. Tuttavia, un impiego poco spendibile sul mercato del lavoro una volta fuori dalle mura, spesso gestito dall'amministrazione penitenziaria (127 casi su 233, pari al 54,5% del totale), poco si adatta ad un mercato del lavoro flessibile e alle potenzialità di detenuti che potrebbero invece essere formati all'auto-imprenditorialità, in particolare nei settori del *loisir* o della ristorazione, anche considerata la consistente percentuale di detenuti stranieri e le loro potenzialità notevoli in questo settore. Questa ipotesi trova riscontro in seguito ad un'analisi accurata delle lavorazioni attive all'interno degli istituti di pena. Troviamo infatti settori tradizionali come l'assemblaggio, l'autolavaggio, la calzoleria, la pelletteria, il lanificio, la metalmeccanica, la lavorazione delle piante, occupazioni che si collocano o in maniera marginale rispetto al mercato del lavoro o che sono poco spendibili fuori le mura rispetto alla professionalità acquisita dai lavoratori che non hanno vissuto l'esperienza della carcerazione. Probabilmente, è anche in seguito a questo squilibrio che soltanto il 5,3% dei detenuti frequenta i corsi di formazione professionale indetti dai vari istituti.

<sup>2</sup> A. De Giorgi, *Il governo dell'eccedenza*, Ombrecorte, 2001.

In secondo luogo, sicuramente incide il taglio delle risorse, che costringe l'utilizzo delle attività lavorative al di sotto delle sue potenzialità effettive, ma anche la recente crisi economica che, affliggendo il tessuto produttivo ha finito per incidere anche sulla richiesta di lavoro intramurario da parte delle imprese. L'eccesso di offerta di lavoro all'esterno, finisce per scoraggiare i committenti privati dal rivolgersi alle istituzioni penitenziarie per la lavorazione e la realizzazione dei manufatti.

Un altro dato da sottolineare, riguarda il grado diverso di utilizzazione delle lavorazioni regione per regione. Ad eccezione dell'Emilia Romagna, che registra un pieno utilizzo di tutte le articolazioni produttive (12 su 12), e del Lazio (28 su 29), troviamo il caso della Puglia (6 su 14) e della Campania (11 su 20). Questa difformità di utilizzo, si contraddistingue per l'eterogeneità geografica, in quanto non riguarda solo le regioni meridionali o settentrionali. È molto probabile che il problema sia imputabile alla discrezionalità delle amministrazioni penitenziarie locali, alla loro capacità di valorizzare al meglio le risorse, di stabilire rapporti con il territorio e all'interesse che i singoli enti locali, in questo caso le Regioni, mostrano verso un tema così delicato come quello relativo alla detenzione.

Il rapporto tra amministrazioni locali e istituti di pena rappresenta uno snodo cruciale per il reinserimento. Nella misura in cui i Comuni, le Province e le Regioni percepiscono i detenuti come risorse da valorizzare attraverso il reinserimento nella società piuttosto che come dei costi aggiuntivi o delle minacce potenziali a carico dei cittadini, è possibile generare un circuito virtuoso di politiche pubbliche e buone prassi nel campo dell'occupazione dei reclusi che ne attutisca l'impatto provocato dal rientro in società una volta scontata la pena. Anche in questo caso, le molteplici iniziative esistenti sul campo non possono essere ricondotte ad un approccio organico e strutturato, in quanto sono il frutto della discrezionalità delle singole amministrazioni (sia locali che penitenziarie) e mancano di un coordinamento che sia regolato a livello legislativo o istituzionale. Esistono al momento alcune convenzioni tra i Provveditorati regionali e le Regioni (come nel caso della Lombardia), ma merita di essere citato anche l'accordo tra il Ministero della giustizia, dodici Regioni e due province autonome (Trento e Bolzano) nel contesto di un progetto europeo che riguarda il miglioramento dei servizi pubblici per favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti. Iniziative sporadiche, occasionali appunto, ma che forse indicano qual'è la strada da tracciare.

## Conclusioni

I dati che abbiamo esposto evidenziano alcune criticità rispetto al rapporto tra carcere e lavoro. Il numero dei detenuti occupati è molto basso, e tende a diminuire. Questa diminuzione è direttamente proporzionale al sovraffollamento, in particolare quando coincide coi periodi di crisi economica e di tagli alla spesa pubblica. A partire da queste problematiche, le istituzioni penitenziarie mostrano serie difficoltà ad implementare l'articolo 27 della Costituzione attraverso il reinserimento lavorativo. In secondo luogo, la carenza di risorse e il sovraffollamento si rivelano ancora più problematiche nella misura in cui prevale l'assenza di una volontà politica disposta a scommettere sul recupero socio-lavorativo dei detenuti attraverso non soltanto l'erogazione di risorse adeguate, ma anche il varo di un quadro legislativo organico, che vada dalle politiche penali deflattive alla valorizzazione del reinserimento lavorativo, in modo tale da alleviare la sofferenza dei detenuti e fornire loro l'opportunità di riacquisire un'identità sociale definita una volta terminato il periodo di detenzione. Per risolvere questo problema, non serve soltanto un maggiore coordinamento che va-

da nella direzione di armonizzare le politiche penitenziarie, ma anche un'impostazione politica che superi l'approccio contenitivo e punitivista della detenzione così come lo abbiamo conosciuto negli ultimi venti anni, che, oltre ad essere stato poco efficace, si è tradotto in una violazione del dettato costituzionale. Infine, è necessario che le politiche inclusive vengano varate tenendo conto della complessità sociale dell'utenza detentiva e delle articolazioni del mercato del lavoro odierno, al fine di non sprecare le già poche risorse a disposizione del reinserimento lavorativo. Il matrimonio tra carcere e lavoro è possibile, purché si creino le condizioni per celebrarlo.





Terza parte  
L'architettura, l'edilizia, gli affari



### Il sovraffollamento penitenziario

Il sovraffollamento italiano è una “emergenza” che dura ormai da quasi vent’anni. Dal 1992, infatti, e con la sola eccezione dei dodici mesi successivi all’approvazione dell’indulto del 2006, il sistema penitenziario italiano ha sempre dovuto fare i conti con un numero di presenze in carcere esorbitante la capacità degli istituti penitenziari. Da tempo ormai questa eccedenza viaggia intorno al 50% della capienza regolamentare: per ogni due posti detenuti, ci sono tre detenuti.

Al netto delle politiche penali e penitenziarie, delle loro cause e conseguenze, il sovraffollamento è un problema tecnico-amministrativo, gestionale, dovuto alla cronica incapacità della struttura politica e amministrativa italiana di programmare e realizzare le opere pubbliche necessarie alle domande che le vengono poste. Incapacità aggravata, negli ultimi vent’anni, dalla enorme crescita del debito pubblico nazionale e da politiche economiche che tendono a comprimere piuttosto che a sostenere gli investimenti pubblici.

In altri Stati paragonabili all’Italia per crescita della popolazione detenuta, infatti, il sovraffollamento – fino ad oggi, almeno - non si è presentato come un problema, grazie alla capacità che vi è stata di fare fronte alla crescita della popolazione detenuta con programmazione, scelte di investimento e procedure di esecuzione dei lavori adeguate alle necessità. Se in Italia, infatti, negli ultimi vent’anni il tasso di detenzione è salito da 56 a 113 detenuti ogni 100mila abitanti<sup>1</sup>, in Inghilterra (e Galles) il tasso di detenzione tra il 1991 e il 2008 è salito da 91 a 152 detenuti ogni 100mila abitanti e, ciononostante, il rapporto tra detenuti e posti letto regolamentari era, a quella data, di 1 a 1<sup>2</sup>, mentre in Italia, come si è accennato, esso è di 154 detenuti ogni 100 posti detenuti.

Dunque, a una lettura superficiale, che si limiti a valutare il suo manifestarsi come fosse un fenomeno naturale, il sovraffollamento penitenziario italiano è certamente il prodotto di una inefficienza del sistema politico-amministrativo e, *rebus sic stantibus*, è possibile pensare di rispondervi dedicandosi ai rimedi di questa inefficienza.

### Le politiche penitenziarie italiane

Questa è stata la strada scelta dal Governo italiano negli ultimi tre anni. In corso d’opera, la comunicazione si è affinata, presentando una strategia fondata su tre pilastri (edilizia penitenziaria, incentivo alle alternative al carcere, incremento del personale di polizia). Ma si trattava (e si tratta), appunto, di una strategia comunicativa, come è evidente – in particolare – dalla contraddittorietà dei pilastri

<sup>1</sup> Nostra elaborazione su dati DAP.

<sup>2</sup> Aebi-Del Grande, *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I, Survey 2008*, Strasbourg 2010.

(se tra le opzioni vi è l'incentivo delle alternative, perché costruire nuove carceri e assumere personale di polizia, piuttosto che assistenti sociali?).

Del resto, al netto delle pubbliche dichiarazioni, la successione degli interventi governativi è chiara e inequivocabile su quale sia l'asse prescelto delle politiche penitenziarie: prima attraverso la nomina di un Commissario ad hoc, poi attraverso la predisposizione di un articolato e ambizioso programma di interventi, quindi con la roboante dichiarazione dello "stato di emergenza", e infine con l'effettiva adozione di un piano di interventi, approvato il 29 giugno 2010 dal Comitato di sorveglianza costituito ad hoc, il cosiddetto "piano-carceri" trova la sua ragion d'essere e la sua finalità nella edificazione di nuove strutture finalizzate ad aumentare la capienza regolamentare degli istituti di pena.

Evidentemente consapevole della inefficacia, almeno sui tempi brevi, della programmazione edilizia, il Ministro della Giustizia aveva effettivamente ipotizzato accanto al "piano (edilizio per la costruzione di nuove) carceri" alcune misure processuali e penitenziarie destinate a ridurre le presenze in carcere. Subito bloccata dall'opposizione della Lega e del Ministro dell'interno la messa alla prova per gli adulti, è rimasta in campo la detenzione domiciliare per i detenuti a un anno dalla fine della pena. Non che la misura non fosse già prevista dall'ordinamento penitenziario, nel quale la detenzione domiciliare è ordinariamente accessibile a due anni dalla fine della pena, ma il Governo pensava di poter lavorare su limiti e vincoli per incentivare le scarcerazioni.

Sul finire del 2010 un topolino ha cominciato a muovere i suoi primi passi tra le mura delle carceri italiane, rosicchiandone qualche tramezzo e facendone uscire alcune migliaia di detenuti: 2666, al 30 giugno del 2011, hanno usufruito della detenzione domiciliare speciale prevista dalla legge 26 novembre 2010, n. 199, in vigore dal 16 dicembre dello stesso anno. 2666 uscite anticipate che hanno prodotto, a conti fatti, una riduzione della popolazione detenuta di 864 unità, dai 68.258 detenuti del 30 giugno 2010 ai 67.394 di un anno dopo. Restano in carcere, al 30 giugno 2010, 10.090 detenuti che hanno da scontare meno di un anno di pena e non riescono a uscirne, né con la detenzione domiciliare speciale, né con quella ordinaria.

D'altro canto, è questione di tempo, poi il topolino si suiciderà: entro e non oltre il 31 dicembre 2013 l'esecuzione a domicilio delle pene fino a un anno si dissolverà come neve al sole, tanto – per allora – sarà stato completato il "piano carceri" e, addirittura, saranno state riformate le misure alternative alla detenzione. Così prescrive l'art. 1 del provvedimento. Prudentemente il dispositivo di autodistruzione è stato programmato per la fine del 2013, anche se i lavori del "piano carceri" è previsto che finiscano entro il 2012: non sia mai la legislatura dovesse andare avanti, ne risponderà chi verrà dopo, del topolino e della montagna che lo ha partorito.

Intanto, il Capo Dipartimento e Commissario straordinario alla "emergenza carceri" avrà messo a ferro e fuoco l'Italia penitenziaria, cercando di rendere disponibili – in due anni – 9150 nuovi posti letto detentivi, 4400 dei quali ricavati all'interno della attuali strutture penitenziarie.

*Piano straordinario edilizia penitenziaria*

Regioni	Nuovi Padiglioni			Nuovi Istituti			Totale	
	Nuovi Padiglioni	Nr. Posti	Importo	Nuovi Istituti	Nr. Posti	Importo	Nr. Posti	Importo
Abruzzo	1	200	€ 11.000.000				200	€ 11.000.000
Campania	2	400	€ 22.000.000	1	450	€ 40.500.000	850	€ 62.500.000
Emilia Romagna	5	1.000	€ 44.000.000				1.000	€ 44.000.000
Friuli Venezia Giulia				1	450	€ 40.500.000	450	€ 40.500.000
Lazio	1	400	€ 22.000.000				400	€ 22.000.000
Lombardia	3	800	€ 44.000.000				800	€ 44.000.000
Marche				1	450	€ 40.500.000	450	€ 40.500.000
Piemonte	1	200	€ 11.000.000	1	450	€ 40.500.000	650	€ 51.500.000
Puglia	3	600	€ 33.000.000	1	450	€ 40.500.000	1.050	€ 73.500.000
Sicilia	3	600	€ 33.000.000	4	1800	€ 162.000.000	2.400	€ 195.000.000
Trentino Alto Adige				1	250	€ 25.000.000	250	€ 25.000.000
Veneto	1	200	€ 11.000.000	1	450	€ 40.500.000	650	€ 51.500.000
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>4.400</b>	<b>€ 231.000.000</b>	<b>11</b>	<b>4.750</b>	<b>€ 430.000.000</b>	<b>9.150</b>	<b>€ 661.000.000</b>

Prima annotazione: il progetto di cui si discuteva all'inizio della legislatura, quello sulla base del quale il Governo ha scelto la strada edilizia come via maestra di soluzione del sovraffollamento penitenziario, era un progetto che prevedeva la realizzazione – entro il 2012 – di 17.129 nuovi posti detentivi, tra quelli allocati in nuovi padiglioni di vecchi istituti già esistenti e quelli da sistemare in istituti di nuova costruzione, per una spesa complessiva di 1 miliardo, 590 milioni e 730mila euro<sup>3</sup>. Poi si è parlato di un piano da 20-22mila posti, ivi compresa la commessa a Finmeccanica per una o più navi prigioni da ormeggiare ai moli delle città marinare, senza escludere la riapertura delle isole di Pianosa e dell'Asinara, da più di un decennio tornate a essere luoghi protetti di interesse naturalistico e ambientale.

Come si spiegherà meglio più avanti, la nostra critica all'indirizzo governativo è radicale (con questo piano, o con un altro simile a questo, non cambierà nulla delle carceri in Italia, perché non ne verranno toccate le cause del loro affollamento e del loro degrado), ma pragmatica insieme.

Infatti, sin da allora, da quando il Governo ha deciso di incamminarsi lungo questo accidentato sentiero, il piano carceri è stato contestato dall'interno della sua logica. Ad aprile 2009, il suo fabbisogno economico era coperto per soli 205 milioni di euro, con qualche speranza di recuperare fondi per ulteriori 405 milioni. Restavano senza copertura i 2/3 del piano, e quindi delle costruzioni, e quindi dell'obiettivo perseguito in termini di ospitalità di detenuti. A questo miliardo di euro mancante giustamente i sindacati aggiungevano i soldi necessari alla gestione degli istituti, a partire

<sup>3</sup> Così nel "Programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie e l'aumento della capienza di quelle esistenti" a firma del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, datato 27 aprile 2009.

dalle necessarie spese del personale, la cui mancanza fa sì che da tempo e per lungo tempo numerose carceri siano rimaste chiuse o a scartamento ridotto.

Realisticamente, poi, sul presupposto di una crescita mensile della popolazione detenuta di 700 unità al mese<sup>4</sup>, era possibile notare che 17mila posti, o anche 20-22mila, sarebbero stati insufficienti alle necessità. Già ai tempi di quella prima programmazione, nel 2009, mancavano all'appello 22mila posti detentivi. Ammesso che il piano fosse stato approvato subito, che avesse previsto 20-22 o 25 mila posti detentivi, che avesse avuto a disposizione tutti i fondi necessari per la realizzazione delle strutture, per la loro gestione e per il nuovo personale che avrebbe dovuto esservi impiegato; ammesso anche che la sua realizzazione avesse seguito i tempi indicati, nel 2012 avremmo avuto all'incirca la capienza detentiva che sarebbe necessaria nel 2009.

Rispetto a queste ottimistiche quanto insufficienti previsioni, il piano edilizio del Governo effettivamente approvato il 29 giugno 2010 è stato ridotto della metà, con una previsione di spesa rimasta al palo di 661mila euro in tre anni, per un totale di 9150 posti detentivi in più su un fabbisogno di 20-25mila. Nella migliore delle ipotesi, mancheranno all'appello più di 15mila posti detentivi: nulla che possa essere compensato, né nell'emergenza, né a regime, dalla legge sulla detenzione domiciliare speciale.

Non ci resta che chiederci quale idea della pena abbia in mente il Governo, se – pur investendo una considerevole quantità di risorse (nella penuria generale) – mette in conto il perdurare di una eccedenza di 15mila detenuti e un tasso di sovraffollamento “ordinario” del 130%, senza escludere l'eventualità che i 9150 posti detentivi in più progettati, al tasso di sovraffollamento attuale, possano produrre 13-14mila detenuti in più, fino a un limite di circa 80mila detenuti. E allora, se tanto ci dà tanto, l'obiettivo del piano carceri è la pura e semplice saturazione degli spazi penitenziari, secondo la pratica dello *storage*, la compressione (reale o informatica) degli archivi o dei *magazzini*<sup>5</sup>. Poco male fin quando si tratti di ammassare materiale inerte; completamente diverso quando destinatari di un simile trattamento siano esseri umani ai quali i nostri principi, prima ancora che il nostro ordinamento giuridico, riconosce diritti fondamentali incompressibili, non ultimo quello di venire fuori da quegli ammassi di corpi e cemento.

### **Alternative alla *mass incarceration***

Siamo dunque di fronte al fallimento annunciato di un'opzione tecnico-amministrativa della soluzione del problema del sovraffollamento penitenziario, che può perdurare solo in violazione dei diritti fondamentali dei detenuti, cosa che comincia a essere rilevato e censurato dalle Corti nazionali e sovranazionali, per l'Italia come per Stati che hanno problemi simili. Tocca allora alzare lo sguardo oltre la contingenza (dove mettiamo quelli che abbiamo o avremo in eccedenza al numero di posti disponibili?) e chiedersi perché abbiamo così tanti detenuti e se non se ne possa fare a meno.

<sup>4</sup> Così è spiegata l'“emergenza carceri” nel sito del Commissario straordinario di Governo: [www.pianocarceri.it/stato\\_emergenza.asp](http://www.pianocarceri.it/stato_emergenza.asp).

<sup>5</sup> La letteratura scientifica preferisce far riferimento al concetto contiguo del *warehousing* (J. Simon, *From the Big House to the warehouse. Rethinking prisons and state government in the 20th century*, in “Punishment & Society”, anno II, n. 2, pp. 213-234, J. Irwin, *The Warehouse Prison: Disposal of the New Dangerous Class*, Roxbury 2005), rispetto al quale, però, lo *storage* informatico aggiunge la crudele, ma reale, immagine della compressione, e non solo dell'immagazzinamento, dei corpi.

Il fallimento del sistema penitenziario italiano è lo specchio del fallimento del sistema penale che lo governa. È il fallimento della ideologia della “tolleranza zero” e della sua confusione tra crimine, “comportamento anti-sociale” e “a-normalità”. Se tutto ciò che è difforme o irregolare è reato (anche fatti e status inoffensivi) e tutto merita di essere severamente punito, tutto finisce in carcere, e il carcere finisce per essere un enorme centro di detenzione, in cui sono ammassati italiani e stranieri, tossici e no, accatastati in attesa di un altro passaggio nella porta girevole.

Il sovraffollamento penitenziario italiano ha tre stigmati che sono proprio all'inizio del suo manifestarsi: l'entrata in vigore della nuova legislazione forgiata espressamente contro il consumo di sostanze stupefacenti, la prima disciplina dell'immigrazione e la riforma costituzionale che ha posto un severo limite all'uso dei provvedimenti deflattivi della popolazione detenuta. Tra la fine degli anni 80 e i primi anni 90, prima ancora del cambio di sistema politico che avverrà di lì a poco, si incrociano in Italia trasformazione sociale e mutamento del vocabolario politico. La trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione si accompagna al disfacimento del vecchio sistema politico-istituzionale e alla ricerca di nuove forme di legittimazione degli attori vecchi e nuovi presenti sulla scena politica. La nuova legge sulla droga non si lega ad alcuna “emergenza sociale”, ma è il frutto della prima campagna di legge e ordine, lanciata dall'allora segretario del Partito socialista italiano, Bettino Craxi, di ritorno dagli Stati Uniti d'America e dall'incontro con Rudolph Giuliani, allora Procuratore dello Stato di New York e poi Sindaco della città, ideatore della *zero tolerance*. Così la riforma costituzionale, sistematicamente legata all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, blinda a tal punto il ricorso a provvedimenti deflattivi da farne un caso: è infatti più facile modificare la norma costituzionale che ne fissa il *quorum* che raggiungerlo e approvare amnistia e indulto. Il cambiamento è epocale per un Paese che nella sua esperienza repubblicana aveva fatto ricorso sistematicamente a provvedimenti di clemenza, con una media di uno ogni 2-3 anni. È il segno di un cambiamento politico, culturale, sociale che si manifesterà nel cambio di regime politico cui abbiamo assistito negli anni seguenti.

Il nuovo sistema politico giocherà gran parte della propria legittimazione sostanziale sulla criminalizzazione del disordine e del diverso (i “tossici”, gli immigrati, i recidivi in quanto incapaci di redimersi), assumendo la centralità della “questione sicurezza” come banco di prova del proprio consenso politico. Sono questi gli elementi del populismo penale, in cui il *cleavage* sociale, tra chi ha di più e chi ha di meno, è coperto e oscurato da quello identitario: noi (italiani, sani, per bene...) e loro (stranieri, tossici, delinquenti abituali, professionali o per tendenza).

Se il populismo penale ha distratto progressivamente fondi e strumenti al *welfare* per investirli nel *prison-fare*, unica condizione di sicurezza nel vocabolario del lungo ciclo neoliberista, oggi bisogna forse porsi l'interrogativo se, nella crisi di quel modello e di quel ciclo, l'incarcerazione di massa sia ancora sostenibile, socialmente, culturalmente ed economicamente.

La crisi del sistema penitenziario, infatti, non è solo italiana e, soprattutto altrove, anche se a tentoni, si cercano vie d'uscita dal *cul de sac* in cui i sistemi di giustizia sono andati a finire nella trasformazione dello stato sociale in stato penale. Insomma, forse, più che continuare a guardare l'eccezione (sovraffollamento), bisognerebbe guardare l'omogeneità italiana, ciò che tiene insieme, p. es., Italia ed Inghilterra (e Spagna, Grecia, Olanda e, in misura minore, la gran parte degli Stati euroccidentali), e cioè l'aumento del tasso di detenzione, e capire cosa fare per il suo contenimento.

Di tutto questo si comincia a discutere negli Stati Uniti, dove la magistratura ha imposto allo Stato della California la riduzione di un terzo dei detenuti entro tre anni e dove lo Stato di New York ha rivisto le sue storiche leggi proibizioniste in materia di stupefacenti. Un altro “piano carcere” dovrebbe partire da qui.

47 miliardi di dollari: tanto è costato nel 2008 il “sistema correzionale” statunitense, il 6,9% della spesa pubblica globale del Paese. Tutto ciò per far fronte a uno dei più recenti e significativi primati mondiali statunitensi: la popolazione in carcere o comunque sottoposta a limitazione della libertà per motivi di giustizia. “Uno ogni 31”, come titola uno dei suoi rapporti in argomento il *Pew Center on the States*<sup>6</sup>. Indifferente all’andamento della criminalità (diminuita del 25% negli ultimi vent’anni), la crescita della detenzione non sembra incidere sulla recidiva, rimasta sostanzialmente costante. Con il risultato – secondo Sue Urahn, managing director del *Pew* - che i tagli di spesa pubblica sono fatti in settori nei quali effetti dannosi a lungo termine sono certi (istruzione e assistenza sanitaria), e non dove – nel sistema penitenziario, appunto – potrebbero essere fatti con buoni o addirittura migliori risultati in termini di resa del servizio. L’indicazione dei ricercatori del *Pew* è per un investimento nelle alternative alla detenzione, che costano meno di un decimo per persona (un detenuto costa mediamente 29mila dollari l’anno; una persona in libertà vigilata o messa alla prova costa tra i 1250 e i 2750 dollari l’anno), e che invece sono destinatarie solo di un decimo delle risorse del sistema penitenziario, nonostante abbiano sotto controllo più del doppio delle persone detenute (più di 5 milioni di persone contro 2.200.000).

Non diversamente dalle indicazioni del *Pew Center on the States*, la Commissione tecnica per la finanza pubblica istituita dal Governo Prodi il 12 giugno del 2008 consegnava al subentrato Ministro Tremonti un Rapporto per la revisione della spesa pubblica in cui, “nell’ambito di una opportuna riflessione sull’attuale conformazione del sistema penale italiano” si raccomandava “di valutare la possibilità di un più intenso ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione”. Nel Rapporto intermedio, reso pubblico dal Ministro Padoa Schioppa a dicembre del 2007, si sosteneva che “il ricorso a servizi e strutture di sostegno alle misure alternative e sostitutive alla detenzione, ampiamente diffuso in altri paesi europei... oltre a garantire un percorso di riabilitazione del detenuto in grado di fornire una più incisiva forma di inclusione della persona nel tessuto sociale, sarebbe in grado di consentire un importante risparmio di risorse, essendo ridotto, rispetto a quello carcerario, il rapporto di agenti e detenuti”.

Del resto, uno studio dell’Osservatorio delle misure alternative istituito presso il Ministero della *giustizia*<sup>7</sup> dice che a sette anni dalla archiviazione della misura alternativa alla detenzione, l’81% dei beneficiari non risulta recidivo, mentre nello stesso periodo è rientrato in carcere il 68,45% dei condannati che vi avevano finito di scontare la pena senza poter accedere a misure alternative alla detenzione. Non male, quanto a evidenza scientifica e implicazioni di politica della sicurezza.

Ma torniamo negli Stati Uniti: 55.000 detenuti in meno entro tre anni, questo ha chiesto una Corte federale all’amministrazione californiana nell’esame dei ricorsi *Coleman et. al. v. Schwarzenegger* e *Plata et. al v. Schwarzenegger*, affinché sia garantito il rispetto dell’ottavo emendamento del-

<sup>6</sup> Pew Center on the State, *One in 31. The Long Reach of American Corrections*, in [http://www.pewcenteronthestates.org/uploadedFiles/PSPP\\_1in31\\_report\\_FINAL\\_WEB\\_3-26-09.pdf](http://www.pewcenteronthestates.org/uploadedFiles/PSPP_1in31_report_FINAL_WEB_3-26-09.pdf)

<sup>7</sup> F. Leonardi *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in “Rassegna penitenziaria e criminologia”, Nuova serie, anno XI, n. 2, pp. 7-26.

la Costituzione statunitense, che vieta le pene crudeli e inusitate ai circa centomila detenuti che comunque resterebbero nelle carceri californiane. Alle parti (e al Governatore, in particolare) definire come. Altrimenti non si potranno che adottare degli ordini di rilascio delle persone detenute in condizioni costituzionalmente illegittime. Recentemente la Corte suprema degli Stati Uniti, investita della questione da un ricorso dello Stato della California (*Brown v. Plata et. al.*), ha riconosciuto la legittimità della decisione giurisdizionale del 2009 e il conto alla rovescia per il rilascio dei detenuti che rimarranno in eccesso è effettivamente partito.

È questo l'esito fallimentare di quasi trent'anni di politiche penali e penitenziarie ispirate ai principi della "tolleranza zero" e della massima severità penale. È una vicenda che riguarda la California, ma – tramite essa – ci parla degli Stati Uniti e degli Stati europei e occidentali che ne hanno subito il fascino e il traino. La California guida la speciale classifica degli Stati dell'Unione con il maggior numero di detenuti, così come gli Usa guidano la speciale classifica mondiale degli Stati con il maggior numero di detenuti, in assoluto e in rapporto alla propria popolazione: un quarto dei detenuti nel mondo sono detenuti negli Stati Uniti, che hanno un ventesimo della popolazione del mondo.

Siccome poi gli americani son persone di principi, ma anche di qualche senso pratico, i tre giudici della Corte federale mica sono arrivati a quella curiosa determinazione senza valutare i pro e i contro, e – punto per punto – ricordano che lo stesso Governatore Schwarzenegger aveva ammesso che il sovraffollamento avrebbe potuto causare gravi violazioni al diritto alla salute dei detenuti. Non solo. Era stato anche nominato un consulente della Corte, perché valutasse i rimedi "edilizi" al disastro penitenziario californiano: sarebbero serviti 8 miliardi di dollari per costruire immediatamente sette ospedali penitenziari con almeno 10.000 posti letto, in uno Stato con 40 miliardi di dollari di deficit.

Al contrario, la Corte puntualmente rilevava che attraverso la riforma del sistema penale e penitenziario, le alternative al carcere e il reinvestimento in programmi di reinserimento sociale di circa 600 degli 8-900 milioni di dollari che lo Stato potrebbe risparmiare riducendo il ricorso al carcere, la "sicurezza pubblica" certamente ne guadagnerebbe.

I risultati di questo mutamento di giudizio sulla tollerabilità dell'incarcerazione di massa non sono ancora consolidati né in equivoci, ma già dal 2008 le presenze in carcere in California e negli Stati Uniti non crescono più come in passato. Nel frattempo, in Germania la Corte costituzionale ha di fatto aperto la strada alle liste di attesa per l'esecuzione della pena, sul presupposto che essa non può violare la dignità della persona detenuta (Sent. 22.2.2011, 1 BVR 409/09), mentre in Gran Bretagna il ministro conservatore della giustizia Kenneth Clarke si è posto come obiettivo del suo mandato la riduzione della popolazione detenuta e la stessa opposizione laburista ha cominciato a rivedere l'indirizzo politico che nel corso di tredici anni di governo aveva assecondato la crescita della popolazione detenuta. Il Portogallo, intanto, che tra il 1991 e il 1998 aveva avuto una clamorosa crescita del tasso di detenzione da 82 a 147 detenuti ogni 100mila abitanti, ha festeggia-

<sup>8</sup> J. Simon, *Mass incarceration on trial*, in "Punishment & Society", anno XIII, n. 3, pp. 251-255. Si veda anche, dello stesso autore: *From the Big House to the warehouse. Rethinking prisons and state government in the 20th century*, in "Punishment & Society", anno II, n. 2, pp. 213-234.

to il primo decennio della depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti con il ritorno a 104 detenuti per 100mila abitanti.

Dunque, sarà per un problema di costi del sistema, sarà per un problema culturale, che rende intollerabili condizioni di detenzione inumane o degradanti, sarà l'effetto della crisi del modello neo-liberista del *prison-fare*, fatto è che l'incarcerazione di massa è finita sotto **processo**<sup>8</sup> e nuove politiche potrebbero trovare spazio, se solo si avesse il coraggio di tornare a proporle.

## Un pilastro molto cedevole del “Piano carceri” | Cesare Burdese

*“Les murailles aussi sont appelées à administrer”*

Jean-Baptiste Harou-Romain  
(architetto penitenziario sec. XIX)

### Premessa

Il governo in carica, nel giugno del 2010, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza nazionale per le carceri, ha approvato un piano straordinario di interventi, denominato “Piano carceri”, affidandone la gestione al Capo del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria Franco Ionta, che per l’occasione è stato nominato commissario delegato e dotato di poteri straordinari per affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento nelle carceri. L’architettura del “Piano carceri” si basa su quattro pilastri che sono la dichiarazione di emergenza prevista dal decreto del 13 gennaio 2010 come azione propedeutica, la costruzione di nuove carceri e l’ampliamento di quelle esistenti, l’introduzione di misure deflative per consentire una progressiva diminuzione della popolazione carceraria affidata alla legge n. 199 del 26 novembre 2010, e l’implementazione dell’organico di polizia penitenziaria che prevede l’assunzione di 2000 nuovi **agenti**.<sup>1</sup>

Per quanto riguarda gli aspetti edificatori del “Piano carceri”, la vicenda si inserisce nel solco dei programmi edilizi penitenziari nazionali che a partire dal 1971 i governi che si sono succeduti hanno varato, spinti dalla necessità di ammodernare e aumentare la ricettività del patrimonio edilizio penitenziario. Più precisamente, le ragioni che hanno determinato questi programmi edilizi – con massiccio impiego di risorse pubbliche anche in periodi di crisi economica e fiscale – vanno ricercate inizialmente nella situazione di forte degrado e grave inidoneità del patrimonio edilizio penitenziario in uso – scarsa ricettività, inadeguate condizioni igieniche, insufficienza di servizi e spazi – e nelle drammatiche vicende criminali che hanno travagliato la nostra storia recente (terrorismo e nuova criminalità organizzata) e che hanno prodotto nuove elevate necessità di sicurezza, che lo stato della nostra edilizia carceraria non era in grado di **garantire**.<sup>2</sup>

L’avvento della legge di riforma penitenziaria del 1975 (legge n. 354 del 6 luglio 1975) e le nuove progredite innovazioni giuridiche in materia di trattamento penitenziario (legge n. 663 del 10 ottobre 1986, cosiddetta “Gozzini”), espressioni della nuova funzione rieducativa e risocializzativa

<sup>1</sup> [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano\\_carceri](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano_carceri).

<sup>2</sup> G.P. Nascetti, *Il programma di edilizia penitenziaria tra istanze di decentramento e necessità di urgenza*, in “Rassegna penitenziaria e criminologia”, nn. 3-4, 1982.

attribuita alla pena del carcere, hanno successivamente sollecitato ulteriori programmi edilizi, ancora in via di completamento e ai quali si vanno ad aggiungere quelli previsti dal “Piano carceri”.<sup>3</sup>

Nulla di “straordinario” quindi in questa azione governativa, con l’unica eccezione di aver applicato “procedure emergenziali straordinarie”, pericolosamente “contaminanti”.

La necessità di ampliamento e ammodernamento del nostro patrimonio edilizio penitenziario resta comunque ancora oggi una priorità e una questione aperta, non definibile però edificando secondo criteri emergenziali, attenti questi ultimi più alla quantità che non alla qualità del costruito.

Basti pensare infatti alla ricettività dei 213 istituti penitenziari attualmente in funzione, insufficiente di circa il 50% rispetto al fabbisogno effettivo, e come questi stessi istituti siano costituiti ancora, in buona parte, da vecchi edifici costruiti prima degli anni trenta del Novecento, alcuni dei quali con una destinazione originaria differente (castelli, conventi ecc.) e come, nonostante gli adeguamenti realizzati nel corso degli ultimi decenni, essi si presentino ancora, in generale, carenti dal punto di vista igienico-sanitario, delle dotazioni spaziali e della qualità architettonica.

### Una funzione in declino

L’analisi degli aspetti edilizi di questo “Piano carceri” non può prescindere dalla presa d’atto dell’attuale stato di declino della funzione riabilitativa e risocializzativa del nostro carcere, pur a fronte del mandato che la Costituzione e l’Ordinamento penitenziario demandano all’amministrazione penitenziaria.<sup>4</sup>

Vale la pena osservare come un simile declino sia riconducibile sostanzialmente al fatto che “le persone che oggi popolano il carcere, per lo più, hanno caratteristiche che sempre meno si adattano a quella possibilità riabilitativa e risocializzativa contenuta nella filosofia della riforma del ’75”.

Più precisamente queste persone rappresentano un universo costituito da:

- stranieri – circa il 37% della popolazione detenuta (con picchi del 45-50% in molte carceri del nord) – dei quali la grande maggioranza risulta in posizione irregolare sul territorio nazionale al momento dell’uscita dal carcere e che pertanto una volta scontata la pena deve essere consegnata alle forze di polizia e rimpatriata;
- tossicodipendenti – circa il 30% della popolazione detenuta – che sono persone con problemi di dipendenza, per le quali il testo unico 309/90 ha introdotto misure alternative al carcere e modalità detentive differenziate ma che – molte di queste – si sono via via bruciate le opportunità terapeutiche alternative alla detenzione, anche in seguito all’inasprimento legislativo della ex Cirielli;
- una larga fetta di individui – pari al 32% e più del totale degli ingressi (a Torino questa percentuale ha raggiunto quota 52%) – che permangono per pochi giorni o settimane in carcere, secondo il cosiddetto *short shock prison system*, ovvero la detenzione breve e intensa finalizzata a un assaggio di carcere per ottenere un effetto deterrente, che da noi rappresenta uno dei fattori più decisivi per il sovraffollamento.

<sup>3</sup> C. Burdese, *L’ultimo concorso per nuove tipologie edilizie penitenziarie e la forma urbana*, in corso di pubblicazione.

<sup>4</sup> P. Buffa, in R. Camarlinghi e F. d’Angella (a cura di) *Perdere i vinti è perdere noi stessi*, in “Animazione Sociale”, novembre 2010.

<sup>5</sup> Ibidem.

In altri termini, le nostre carceri sono sostanzialmente contenitori di povertà e di emarginazione, per lo più relegati nelle estreme periferie delle nostre città, tutt'altro che "strutture per *una colossale messa alla prova delle persone in vista di un rientro nella società*".<sup>5</sup>

Emerge evidente come la funzione carceraria si riduca per forza di cose alla pura *incapacitazione* del reo, e come gli istituti penitenziari siano condannati a restare semplici contenitori di quanti sono rinchiusi al loro interno. Le finalità e le modalità degli interventi edilizi illustrate nel "Piano carceri" tuttavia non sembrano tenere in debito conto questi aspetti rilevanti, e scaturire più dalla cognizione della norma e dalla necessità di applicarla che non da una circostanziata valutazione della realtà carceraria e delle problematiche connesse.

Tutto ciò porta a supporre che, almeno durante l'elaborazione del secondo pilastro del "Piano carceri" non ci siano stati i dovuti momenti di confronto tra i suoi ideatori e quanti, tra gli addetti ai lavori, hanno esperienza diretta e profonda conoscenza della realtà carceraria (direttori di carceri, polizia penitenziaria, educatori, volontari, assistenti sociali, medici penitenziari, ministri di culto, progettisti, eccetera). Questo stato di cose evoca un aspetto ulteriore e relativamente recente del nostro carcere, che è quello dell'incomunicabilità esistente tra gli *operatori interni* come tra gli *operatori esterni* del carcere, che "invece di approfittare di un'occasione per dialogare, invece di mettere il proprio contributo al servizio degli altri, in modo da costruire una risposta comune ai problemi, si chiudono ognuno nella propria stanza", in una posizione di acclamata individualizzazione della propria *azione*.<sup>6</sup>

Va inoltre sottolineato come gli interventi edilizi del "Piano carceri" si collochino *tout court* in questa complessa e problematica realtà, senza il supporto di un piano generale che definisca strategicamente identità e funzioni dello spazio penale, non solo in funzione delle aspettative normative ma anche delle possibilità a disposizione e dei bisogni reali.

### Una ricaduta territoriale

Proseguendo nell'analisi emergono altri elementi sui quali vale la pena riflettere.

Il secondo pilastro del "Piano carceri" prevede specificamente due tipi di interventi edilizi che consistono rispettivamente nella realizzazione di venti padiglioni detentivi in ampliamento delle strutture esistenti (ciascuno da 200 posti/detenuto, con due casi da 400) e nella realizzazione di undici nuovi istituti penitenziari (ciascuno da 450 posti/detenuto, con un caso da 250), con il risultato di aumentare la capacità ricettiva del sistema carcerario nazionale di circa 9.150 posti.

Questi interventi sono previsti su tutto il territorio nazionale, a esclusione di Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Umbria, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna, e interessano complessivamente trentuno territori comunali.

I padiglioni detentivi in ampliamento delle strutture esistenti, in linea di massima porteranno in ciascun caso mediamente al raddoppio dell'attuale capienza detentiva (in alcuni casi la capienza si triplica o va ancora oltre), con una ricaduta, in termini di carico di utilizzo, sulle strutture e sugli impianti attualmente in funzione, prevedibilmente pesante e problematica da gestire.

Per quanto riguarda i nuovi istituti penitenziari, questi andranno in alcuni casi ad aggiungersi a quelli già esistenti nello stesso territorio comunale, in aree a questi contigue o prossime, in altri casi andranno a sostituire antiche carceri, che saranno dismesse.

<sup>6</sup> Ibidem.

Un solo istituto penitenziario verrà realizzato in un comune attualmente sprovvisto di carcere, quello di Nola in Campania.

Con questi nuovi istituti la consistenza attuale del patrimonio edilizio penitenziario di ciascun territorio comunale sarà perlomeno raddoppiata in termini di capacità detentiva.

Entrambe le tipologie di intervento edilizio, nell'ottica delle aspettative del "Piano carceri", che sono anche quelle di migliorare gli aspetti riabilitativi e risocializzativi del carcere, determineranno, sul territorio di ciascun comune, un nuovo "carico penitenziario" che produrrà, a sua volta, ulteriori fabbisogni e oneri in termini di risorse umane ed economiche da destinare alle attività trattamentali dei ristretti.

Stando a quanto si apprende dal sito ministeriale [www.pianocarceri.it](http://www.pianocarceri.it), "i criteri che hanno orientato la scelta dei siti oggetto del 'Piano carceri' sono basati sulle analisi dei dati relativi al fabbisogno ricettivo su scala nazionale e alla capienza regolamentare delle strutture esistenti e in corso di realizzazione. La valutazione tecnico/funzionale delle possibilità di ampliamento dei singoli istituti esistenti ha consentito di provvedere ad una corretta distribuzione delle capacità ricettive su tutto il territorio, facendo fronte alle attuali carenze.

Per la localizzazione di nuovi istituti penitenziari è stata considerata la necessità di individuare le sedi prossime ai luoghi di ingresso degli arrestati e la loro residenza, in linea con quanto previsto dal D.P.R. n.203 del 30/06/2000".

Come risulta evidente, si fa esclusivamente riferimento al fabbisogno ricettivo di ciascuna realtà territoriale, omettendo la valutazione delle risorse presenti e potenziali, necessarie per soddisfare i bisogni delle funzioni trattamentali e di sostegno.

In altri termini, tra i criteri di scelta dei siti adottati non si fa alcun cenno a quello che valuta il reale e/o potenziale patrimonio di risorse umane ed economiche appartenente a ciascun istituto penitenziario e a ciascun territorio (occupazione dei detenuti in attività produttive in carcere e fuori del carcere, rapporti strutturati con gli enti locali, volontariato, ecc.), indispensabile per il compimento dell'azione riabilitativa e risocializzativa della pena.

In un solo caso, quello della Lombardia, è stato per l'occasione stipulato, tra il ministero della Giustizia e l'amministrazione regionale, "un accordo quadro che definisce misure di welfare che accompagnano gli interventi di ampliamento degli istituti penitenziari previsti dal 'Piano carceri'".

L'atteggiamento rispetto all'aggravio del "carico penitenziario" sul territorio, insieme alla scelta di realizzare i nuovi istituti "in aree decentrate e a basso impatto urbanistico, con l'obiettivo prioritario di decongestionare le aree più popolate delle grandi città", sembrerebbe escludere dunque, almeno per questa fase del "Piano carceri", la presa in carico delle numerose problematiche di natura socio-assistenziale che derivano dalla collocazione di un carcere sul territorio, a parte l'eccezione citata.

Secondo tali considerazioni, il "Piano carceri" si configura inevitabilmente come mera operazione emergenziale, finalizzata al solo contenimento della popolazione detenuta eccedente.

### **Una arretratezza culturale**

Per quanto riguarda le caratteristiche delle tipologie di intervento edilizio del "Piano carceri", sempre dal sito ministeriale [www.pianocarceri.it](http://www.pianocarceri.it), si apprende che:

"È obiettivo del Piano individuare un modello tecnicamente e funzionalmente adeguato a favorire la riabilitazione del detenuto, supportandolo nel percorso riabilitativo e assistendolo in tutte le

fasi della detenzione. Nuovi modelli aggregativi consentiranno di migliorare sia la qualità degli spazi destinati ad accogliere il detenuto sia la gestione delle attività svolte al loro interno. Lo scopo è garantire un elevato livello di sicurezza attiva e passiva abbandonando i vecchi principi dell'edilizia carceraria tradizionale, dispendiosa sia sotto il profilo realizzativo che manutentivo-gestionale.

...realizzare strutture 'moderne', progettate in conformità ai programmi di detenzione e ai più avanzati standard internazionali del settore per il reinserimento sociale dei detenuti e, quindi, con tecniche e principi ispiratori spesso diversi rispetto a quelli che hanno dato origine, negli scorsi decenni, alle strutture esistenti.

...troveranno soluzione anche le problematiche relative alla gestione della popolazione carceraria femminile, in quanto, tra le esigenze poste alla base del Piano, risultano prioritarie anche le garanzie dei rapporti tra genitore e figlio minore.

...I nuovi istituti penitenziari rappresentano l'occasione per mettere in atto soluzioni innovative alla complessa funzionalità dell'edilizia penitenziaria”.

Ancora una volta si rileva, con questa serie di affermazioni che appaiono perentorie, la mancanza di una cognizione critica del nostro carcere, in questo caso sul fronte dei suoi aspetti progettuali e architettonici.

È questo un aspetto per lo più inesplorato del nostro sistema penitenziario, la cui illustrazione risulta utile per una migliore comprensione della materia in argomento.

Nel nostro paese l'artefice incontrastato della forma architettonica del carcere – a parte i periodi degli incarichi progettuali, di un lontano e più recente passato, affidati direttamente a grandi architetti, che hanno saputo imprimervi l'impronta del loro **ingegno**<sup>7</sup> — è il Ministero della giustizia, che attraverso i suoi tecnici progettisti (tra i quali anche ingegneri e architetti) definisce di volta in volta i criteri di edilizia penitenziaria tradotti in progetti-tipo, da porre alla base della progettazione esecutiva per la realizzazione degli istituti penitenziari.

A questo proposito va detto che in Italia la progettazione del carcere non viene abitualmente insegnata nelle scuole di architettura, con il risultato che i tecnici che escono da quelle scuole non sono preparati sulla materia.

Inoltre nel dibattito architettonico e urbanistico nazionale, salvo rarissime eccezioni, non si affronta il tema del carcere, con il risultato di non fare progredire la necessaria riflessione critica sull'argomento e di non stimolare l'interesse dell'editoria nazionale sul tema.

Esistendo un mercato minimale ed esclusivo della progettazione carceraria, le categorie professionali dell'edilizia non dimostrano interesse per l'argomento. Siamo pertanto costretti a prendere atto di come il nostro carcere sia in mano a tecnici ministeriali, precisi applicatori di norme, convinti che un edificio tanto legato a leggi non possa essere che dominio dell'utile e non, al contrario, portatore di quelle qualità e di quei valori architettonici che sono fondamentali per il soddisfacimento dei bisogni psicofisici di ciascun individuo, ovvero che possono contribuire alla sua auspicata **umanizzazione**.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> L. Scarcella, D. Di Croce, *Gli spazi della pena nei modelli architettonici del carcere in Italia. Evoluzione storica-Caratteristiche attuali-Prospettive*, in “Rassegna penitenziaria e criminologia”, nn. 1-3 nuova serie, V, gennaio-dicembre 2001.

<sup>8</sup> V. Rizzi, *Gli edifici carcerari*, in “Rassegna Critica di Architettura”, V, novembre-dicembre 1952.

In altri termini, il nostro carcere si trova relegato al semplice rango di “edilizia”, manifestando “l’architettura una certa riottosità a risolvere (o anche solo a porsi con chiarezza) i problemi di una edilizia penitenziaria che contempra la possibilità di agire rapporti spaziali molteplici, più ricchi e meno schematici, rendendo fruibili alle persone detenute funzioni **diversificate**”,<sup>9</sup> “occasioni ottenibili non soltanto attraverso la riduzione del regime di sicurezza, ma anche, e soprattutto, attraverso nuove formulazioni ecologiche e **spaziali**”.<sup>10</sup>

Inoltre, questo limite culturale non ci ha consentito e non ci consente di affrontare la progettazione dei nostri istituti penitenziari in linea con le migliori esperienze internazionali del settore e con risultati apprezzabili dal punto di vista della qualità architettonica. Gli aspetti negativi del nostro carcere (progettato e realizzato), dei quali dovranno farsi carico gli interventi edilizi del “Piano carceri”, non sono però soltanto il risultato di questa condizione carente. Essi infatti sono anche la conseguenza dei drammatici fenomeni sociali e politici che hanno caratterizzato il nostro recente passato.

Il periodo attraversato negli anni immediatamente seguenti all’entrata in vigore della riforma dell’Ordinamento penitenziario del ’75, caratterizzato dall’emergenza prodotta dalla nuova criminalità organizzata e dal terrorismo, ha senza dubbio contribuito a bloccare l’interesse per la realizzazione dei luoghi di detenzione più umani e ritardato il dispiegarsi dello spirito riformatore anche nel campo della ricerca architettonico-strutturale, privilegiando da parte dello stato le risposte di tipo “forte” e altamente “cementate” che condusse all’adozione di un “modello monolitico” di istituto penitenziario, fortemente afflittivo e costoso nella realizzazione, gestione, e **manutenzione**.<sup>11</sup>

È stato questo schema di carcere, e le procedure di realizzazione con esso instaurate, che l’autorevole Sergio Lenci ha stigmatizzato come corrispondenti a quelle di “uno Stato dispotico e assolutista, pre-costituzionale, indifferente ai problemi della detenzione e preoccupato solo della custodia di un detenuto reso al massimo grado inerme”, e che “non sembrano appartenere ad una repubblica democratica faticosamente in cammino verso un aumento delle garanzie civili, una riduzione dell’intrusione del potere pubblico sulla persona, un’estensione della **fiducia**”.<sup>12</sup>

Successivamente, alla fine degli anni ottanta, il superamento delle circostanze, che nel recente passato avevano determinato l’esigenza di raggiungere elevati livelli di sicurezza, consentì di diminuire gli accorgimenti restrittivi e di aumentare l’attenzione per gli spazi di socialità e trattamento.

Si procedette a migliorare in tal senso gli istituti penitenziari esistenti e a realizzare nuove carceri di media capienza, non più ispirate a criteri di “alta sicurezza” ma di “media sicurezza”, dotati di corpi edilizi contenenti sin da subito i locali destinati alle attività di lavoro, di studio e di formazione, di culto.

Una caratteristica negativa, tra le più rilevanti, che appartiene a questo tipo di istituto penitenziario è rappresentata dalla lunghezza dei percorsi – in via longitudinale in alcuni casi oltre 250 me-

<sup>9</sup> L. Scarcella, D. Di Croce, *Gli spazi della pena nei modelli architettonici del carcere in Italia. Evoluzione storica-Caratteristiche attuali-Prospettive*, op. cit.

<sup>10</sup> G. Canella, *Carcere e Architettura*, in “Il Ponte”, luglio-settembre 1995.

<sup>11</sup> L. Scarcella, D. Di Croce, *Gli spazi della pena nei modelli architettonici del carcere in Italia. Evoluzione storica-Caratteristiche attuali-Prospettive*, op. cit.

<sup>12</sup> S. Lenci, *Note sul progetto di nuove tipologie penitenziarie*, elaborazione marzo 1982, compilato dal ministero di Grazia e Giustizia - Dir. Gen. I.I.P.P. - Ufficio VIII, dattiloscritto.

tri – che separano i vari servizi, del tutto inedite per istituti di media capienza, e dalle tecniche costruttive e dei particolari tecnologici utilizzati negli istituti della generazione precedente, che confermano l'effetto visivo e sensoriale di estraneità e di invalicabilità che caratterizza il carcere “bunkerizzato”, determinando tra l'altro anche notevoli problemi di impatto ambientale.

Per lo più, i nuovi padiglioni detentivi in ampliamento delle strutture esistenti del secondo pilastro del “Piano carceri” si vanno a inserire nei due tipi di istituti penitenziari sopra descritti, con l'eccezione di alcuni istituti penitenziari che risalgono a epoche anteriori alla riforma dell'Ordinamento penitenziario del '75 e che comunque hanno subito, nel tempo, modificazioni più o meno rilevanti.

Dal punto di vista della qualità architettonica di questi istituti penitenziari, e in generale di tutti quelli costituenti il patrimonio nazionale, va rilevato che la progettazione delle ristrutturazioni e delle nuove edificazioni degli ultimi decenni, al di là di avere, in linea di massima, ottemperato alle prescrizioni minime normative in termini di igiene e di spazi per le pratiche trattamentali e risocializzative, non ha contemplato – salvo alcune rare eccezioni – soluzioni edilizie portatrici di valori architettonici realmente tali e attente a soddisfare i bisogni psico-fisici dell'individuo.

Per chiarire meglio, queste mancate soluzioni corrispondono, tra le altre, alla necessità di ambienti luminosi, areati, facilmente pulibili, acusticamente e termicamente controllati, alla necessità di creare ambienti interni ed esterni cromaticamente e materialmente variati e stimolanti, alla necessità di vegetazione a contatto con gli edifici che riduca il tutto murato e pavimentato dello spazio esterno, per mantenere un forte inserimento degli edifici nella natura, alla necessità di aree verdi veramente tali, attrezzate per lo sport, gli incontri e la permanenza all'esterno, alla necessità di aumentare la distanza tra gli affacci degli edifici per impedire l'abituale adozione di sistemi anti-introspezione davanti alle finestre, alla necessità degli affacci degli ambienti di vita dei detenuti verso le aree libere con orizzonti lontani, alla necessità di conferire agli edifici una valenza non oppressiva e alla necessità di concepire l'edificio carcerario permeabile e non una fortezza, in considerazione del significato che il carcere, come edificio, può acquisire, non solo nel paesaggio ma anche nell'immaginario collettivo, laddove lo si debba intendere alla stregua di qualsiasi altro edificio di pubblica utilità.

Tutto ciò premesso, alcuni interrogativi si pongono:

Con quali mezzi nel secondo pilastro è stato superato il *gap* culturale che ci caratterizza in materia di edilizia penitenziaria?

Come è stato possibile sopperire ai limiti architettonici che le strutture esistenti presentano?

Quale forma di carcere è stata pensata, capace di conciliare i bisogni di una utenza disomogenea che, a vario titolo, lo affolla?

Queste domande le rivolgiamo ai responsabili del “Piano carceri” e restiamo in attesa di spiegazioni circostanziate, non per spirito di provocazione ma sinceramente convinti della necessità di aprire un dialogo costruttivo sulla materia.

Per il momento rimane la convinzione che l'idea spaziale che informerà gli interventi edilizi penitenziari previsti sarà, per deduzione logica, analoga a quella di sempre, e cioè quella di un carcere incapace di soluzioni tipologiche e tecnologiche volte a “redimere” l'anacronistica idea di carcere.

## Conclusioni

Quella che avrebbe potuto essere l'occasione per avviare un cambiamento nel modo di concepire gli spazi della pena, anche per rinforzare la funzione riabilitativa e risocializzativa del carcere, da condurre sulla base di una riflessione approfondita sullo stato e la natura delle nostre carceri, condiviso perchè rispettoso dei bisogni degli individui che a diverso titolo lo utilizzano, realistico perchè cosciente dei limiti a cui siamo stati costretti, dalle drammatiche vicende sociali e politiche che abbiamo recentemente vissuto e dal generale disinteresse della cultura architettonica nazionale, si trasforma in una deriva pericolosa.

Di fronte a un carcere sempre più emarginato, sempre più contenitore di povertà, sempre più discarica umana, di fronte agli operatori penitenziari che a vario titolo prestano la loro opera in condizioni di profonda mortificazione rispetto alle loro competenze e aspettative professionali, di fronte alla mancanza di strutture edilizie alternative al "recinto", di fronte a un carcere, nonostante tutto, terribilmente sempre più isolato nel territorio, questo "Piano carceri" nel suo pilastro edilizio, privo del dovuto pensiero critico, denuncia tutti i limiti del nostro sistema penitenziario.

Il timore che si stia per realizzare qualcosa di drammaticamente negativo per le sorti del nostro carcere, dei nostri territori e delle nostre città, ci attanaglia, convinti come siamo che continuando ad alloggiare in questo modo la funzione penitenziaria, verrà messo a rischio di estinzione quel poco che ancora rimane nel nostro paese della pena costituzionale e riformata.

## Meno carcere, più risorse | Matilde Chareun

Apprendere dello stanziamento di 40 milioni di euro per la costruzione di una nuova ala di carcere a fianco dell'Istituto "Lorusso e Cutugno" per noi operatori interni al sistema penitenziario è stato un vero e proprio shock! Allora esistono dei fondi!, ci siamo detti. Allora possiamo iniziare a nutrire qualche speranza che questi – se lo segnaliamo con precisione e competenza – siano "stornati" per le reali necessità relative alle condizioni minime di vivibilità detentiva e, soprattutto, per le risorse necessarie alla realizzazione di concreti percorsi di reinserimento lavorativo e sociale.

L'applicazione del dettato costituzionale e del nostro ordinamento penitenziario, che intende la pena come occasione di riabilitazione e reinserimento sociale, avrebbe in questo modo, a nostro avviso, come effetto collaterale un progressivo, mirato e intelligente sfollamento delle carceri. Verrebbe meno l'esigenza di costruirne altre, e con una spesa certamente più contenuta, si monitorerebbero i reinserimenti di chi ha commesso reati, a garanzia più duratura ed efficace in termini di sicurezza sociale della detenzione *tout court* e della scarcerazione a fine pena.

È la microcriminalità che, oltre ad allarmare maggiormente la società civile, riempie, più dei reati di una certa gravità, gli istituti detentivi. Ed è proprio quel tipo di utenza, afferente alle fasce di marginalità e di vario disagio sociale, che può essere ricettiva a un'offerta articolata, creativa e individualizzata di percorsi guidati di tipo lavorativo, relazionale e risarcitorio del danno, conseguente alla rottura del patto sociale di convivenza.

L'alto tasso di recidiva di coloro che escono dal carcere a fine pena senza avere una qualche rinnovata rete sociale a cui fare riferimento, ci dovrebbe far riflettere sull'utilità di costruire nuove carceri, piuttosto che predisporre risorse, organizzazioni, vigilanza, contesti adeguati a lavori socialmente utili e ad attività volte alla cura dei problemi che sottendono molti reati; oltre a restituire risorse alla rete territoriale dei servizi sociali e dell'associazionismo nelle sue più variegate articolazioni!

Gli enti locali (comuni, province e regioni) dispongono già di settori e servizi (anche se spesso esternalizzati) atti ad accogliere detenuti in misura alternativa alla detenzione, tipo la manutenzione del verde pubblico, la pulizia degli argini dei fiumi, la manutenzione delle strade (sempre più trascurata!), l'affiancamento alle guardie forestali nei parchi montani, i canili municipali, la manutenzione dei cimiteri e di altre strutture pubbliche, eccetera.

Fondamentale, però, è la creazione di un sistema competente di monitoraggio, consulenza e guida degli inserimenti di detenuti in squadre di lavoro, là dove chi li accoglie si deve poter sentire tutelato e aiutato nel servizio aggiuntivo che fa alla società, accompagnando e trasferendo le sue competenze lavorative a chi ha lavorato spesso poco, male o per nulla. Offrendo coraggiose, ma organizzate, occasioni positive di "contagio" di una prassi di vita virtuosa o per lo meno legale, tra chi svolge da anni il

proprio lavoro e chi ha vissuto un contesto di marginalità e devianza, si può pensare di “rendere utile” la pena, avviando esperienze inedite di interazione e spesso di reciproco apprendimento.

Ciò sta avvenendo in alcuni micro settori del carcere: sperimentare il lavoro “vero” offerto da alcune cooperative che si occupano di lavorazioni interne (cucina, lavorazioni artigianali in legno e con materiali riciclati, manutenzione meccanica, torrefazione, eccetera), è proprio ciò che moltissimi detenuti chiedono e nel contempo è l’indispensabile banco di prova della loro volontà di cambiare, di ampliare il proprio bagaglio di esperienze orientandole ad attività dignitose e nella legalità.

Così si cominciano a modificare le proprie abitudini dentro, ma bisogna poter continuare anche fuori!

Quante volte noi operatori vediamo vanificati importanti percorsi di assunzioni di responsabilità e acquisizioni di competenze lavorative per l’impossibilità di trovare sbocchi lavorativi esterni seri, che diano loro continuità!

Investiamo allora il denaro disponibile per aprire nuove possibilità, non per chiudere ancora e di più le persone che sbagliano, costruendo altre carceri!

### **Sul piano operativo**

Per concludere, si sintetizzano in modo analitico e conciso le proposte che noi operatori penitenziari vedremmo molto più utili da attuare – a medio e lungo termine – in sostituzione di una politica penitenziaria che intende costruire nuove carceri, sebbene esista, tra l’altro, una carenza cronica di personale per gestire quelle esistenti, mancanza di fondi per provvedere alla manutenzione delle attuali e non si sia interpellato su quali scelte sarebbero più opportune chi in carcere ci lavora e da anni fa fronte alle situazioni di emergenza divenute ormai permanenti.

Il sovraffollamento detentivo ormai cronico che motiva la costruzione di altre carceri sarebbe affrontabile e progressivamente risolvibile:

– fermando gli arrestati, fino alla convalida di arresto, presso le camere di sicurezza, evitando l’ingresso in carcere di un buon numero di imputati, cioè di tutti coloro che vengono rilasciati nell’arco delle 48 ore;

– predisponendo, con i necessari finanziamenti, una rete ampia e diversificata di opportunità trattamentali interne che prepari i detenuti al mondo del lavoro, con percorsi professionalizzanti e situazioni di lavoro “vero” abilitanti al contesto esterno che li accompagni psicologicamente e nella revisione del reato, che offra inedite occasioni per loro di esprimersi nelle spesso sopite potenzialità artistiche, creative, sportive, culturali ecc.;

– prevedendo, in modo strettamente connesso al percorso offerto ed effettuato nel contesto detentivo, percorsi guidati di reinserimento lavorativo, individualizzati e monitorati dall’UEPE. Per realizzare inserimenti lavorativi seri e potenzialmente duraturi, è necessario stornare fondi:

a) per l’incentivazione all’assunzione;

b) per la “formazione in itinere” di squadre di operai e impiegati degli enti locali, delle aziende e delle cooperative disponibili ad accogliere e accompagnare nell’acquisizione delle competenze lavorative detenuti in misura alternativa o ex detenuti;

c) per individuare operatori sociali con funzione di progettazione e supervisione dei percorsi in collaborazione con i servizi sociali, il terzo settore e le aziende.

È comprovato da molte ricerche che una misura alternativa alla detenzione abbassa il rischio di recidiva e quindi il ritorno in carcere di coloro che ne usufruiscono rispetto a chi esce a fine pena senza alcun tipo di accompagnamento;

– dando maggiori strumenti e risorse umane agli uffici UEPE per connettersi col territorio (agenzie del lavoro e della casa) e per effettuare una puntuale e permanente ricognizione delle risorse esistenti nel mondo dell'associazionismo, del volontariato, delle piccole imprese, del privato sociale, ecc.;

– individuando e finanziando associazioni del privato sociale che, con immense fatiche, mettono già a disposizione abitazioni abilitate a convivenze guidate dove ospitare detenuti in permesso premio o in misura alternativa, privi di riferimenti familiari o impossibilitati a rientrare nel nucleo familiare;

– finanziando comunità di vita con funzione di ponte tra il carcere e una nuova autonomia, alcune anche con specificità di cura nei confronti di particolari autori di reato (per esempio sex offender, autori di reati violenti);

– incentivando i servizi sociali territoriali perché possano prendere in carico gli adulti in difficoltà attraverso un sostegno economico e relazionale.

Le esigenze fin qui individuate sono tante, ma lo stanziamento di 40 milioni di euro, ci chiediamo, quanti percorsi di reinserimento guidato ed effettivo nella legalità permetterebbe?

### La sicurezza desicurizzata: nuove tendenze

Da alcuni anni il quadro politico istituzionale in cui si colloca la pubblicazione dei nostri rapporti ci ha costretto a denunciare il forte legame tra l'aggravarsi e il deteriorarsi della situazione nelle carceri e le politiche governative incentrate sulla costruzione enfatizzata di un crescente allarme sociale, di impellenti bisogni di sicurezza che solo un indurimento della repressione del controllo penale e amministrativo sarebbero in grado di assicurare. Certamente siamo ancora nel pieno di una situazione caratterizzata dagli effetti perversi di tale nesso; né possiamo dire che sia registrabile una chiara inversione di tendenza, né dal punto di vista delle scelte e degli orientamenti legislativi e delle prevalenti retoriche comunicative, né, conseguentemente, nella situazione che caratterizza tuttora le carceri italiane. Tuttavia, per la prima volta dopo l'indulto del 2006 possiamo notare alcuni segnali, se non addirittura alcuni cambiamenti, tali da delineare i termini di una nuova fase.

Due elementi appaiono porsi al centro di questa nuova situazione: da un lato lo smantellamento, per via istituzionale, di alcuni elementi cardine della legislazione introdotta con i recenti "pacchetti sicurezza", dall'altro il prevalere nell'elettorato, sia con le recenti elezioni amministrative che con i referendum del 12 e 13 giugno, di tendenze non certo sintoniche con le richieste di rassicurazione da sempre attribuitegli e con le politiche securitarie di conseguenza somministrate.

Sotto il primo profilo, anche se la normativa introdotta dai recenti "pacchetti sicurezza", data la sua complessità e consistenza, rimane sostanzialmente integra, sono state annullate alcune disposizioni-simbolo, che assumevano, in quel contesto, un valore di emblematica sintesi. Innanzitutto il sostanziale annullamento da parte della Corte di Cassazione del reato di immigrazione clandestina, introdotto dalla legge 94/2009, nonché la successiva dichiarazione di illegittimità, da parte della Corte Europea, del reato di mancato rispetto dell'ordine di espulsione, con conseguente condanna al carcere, introdotto dalla legge Bossi-Fini. In secondo luogo l'annullamento della disposizione contenuta nella legge 125/2008, che attribuiva ai sindaci poteri di ordinanza in tema di sicurezza e ordine pubblico, così violando sia il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che le garanzie in tema di limitazione della libertà, di cui agli artt. 23, 25 e 26 della Carta. Infine l'annullamento, da parte della stessa Corte, dell'aggravante di clandestinità per i reati commessi dagli immigrati irregolari, introdotta dalla legge 125/2008, per violazione degli artt. 3 e 25 della Costituzione. Se quelle misure fossero state così indispensabili e condivise agli occhi dell'opinione pubblica, come accampato dai loro promotori, la loro abrogazione, considerata la loro elevata valenza simbolica, avrebbe dovuto scatenare una diffusa reazione di dissenso, protesa alla loro reintroduzione. Invece i segnali riscontrabili vanno esattamente nella direzione contraria. Infatti il secondo dei due elementi succitati, l'esito delle elezioni amministrative e dei referendum del maggio e giugno

scorsi, non esprime la minima preoccupazione per il venir meno delle suddette “rassicurazioni”; anzi esattamente il contrario.

Giuliano Pisapia, eletto sindaco a Milano, non è solo un giurista di chiara fama e un noto esponente della sinistra “radicale”; è da sempre un garantista e un anti-emergenzialista; è stato, durante il precedente governo Prodi, il presidente di una commissione governativa impegnata nella formulazione di un progetto di riforma del codice penale, ispirato alla minimizzazione delle pene, alla depenalizzazione di un'ampia serie di fattispecie, allo sviluppo delle misure alternative al carcere; così come non ha fatto mistero, durante la campagna elettorale, dei suoi progetti in materia di sicurezza urbana, ispirati a criteri di solidarietà, di partecipazione, di inclusione sociale, di promozione sociale e territoriale. Le contromosse dei suoi avversari, protese a restaurare un diffuso clima di allarme sociale e a scatenare la visceralità xenofoba e securitaria dell'elettorato (Milano “zingaropoli”, una moschea in ogni quartiere, Pisapia stesso ladro e filo terrorista) non hanno sortito il minimo effetto. Sembrano anzi essersi tradotte in un autentico boomerang mediatico.

Dall'esito delle elezioni milanesi risulta così una prima evidente conferma di come il riuscire a elaborare e presentare risposte adeguate ai bisogni reali, ai problemi più evidenti e impellenti di una grande città in crisi valga a decostruire l'artificialità di paure strumentalmente indotte per copertura e conservazione di interessi prevalenti e privilegi radicati. Milano come un laboratorio sociale, a cielo aperto, da cui emerge la possibilità di decostruire rappresentazioni artificiali e strumentali dei bisogni di sicurezza attraverso l'emersione di bisogni reali, socialmente fondati e sostanzialmente condivisi. Qualcosa di simile, se pure in termini diversi, è successo a Napoli, dove l'affermarsi di un sindaco estraneo, a sinistra, a ogni schieramento istituzionale, è il segno di un profondo bisogno di cambiamento nell'elaborazione di risposte adeguate ai problemi più impellenti della città (in primis quello dello smaltimento dei rifiuti), al di fuori di ogni retorica populista e di ogni alchimia politicista, entrambe segnate da ampie sfere di compromesso con la criminalità organizzata.

### **La sicurezza dei bisogni reali**

Sulla stessa lunghezza d'onda dell'emergere della forza dei bisogni reali rispetto a quelli artificialmente indotti si colloca, a una lettura accorta, l'esito referendario del 12 e 13 giugno, non solo perché la richiesta di tutela pubblica di un bene comune come l'acqua sconfessa il piano di comunicazione di una compagine governativa che da sempre ha agitato altre emergenze (criminalità, immigrazione clandestina, terrorismo islamico, eccetera) così da coprire scelte speculative e profondamente antipopolari (privatizzazioni, speculazione finanziaria, precarizzazione del lavoro, tagli al welfare, evasione fiscale, investimenti clientelari in grandi opere, devastazione ambientale, eccetera), ma anche perché, nello specifico della normativa penale, il rigetto dell'esimente del legittimo impedimento sconfessa profondamente un'idea di riforma della giustizia tutta fondata sull'indurimento delle sanzioni per i reati tipici della marginalità e sulla sostanziale impunità della criminalità dei potenti. Dunque anche qui si snoda lo stesso filo rosso che connette l'emergere di una richiesta di giustizia sostanziale contro le rappresentazioni che pretenderebbero di introdurre la priorità di altri bisogni strumentalmente indotti all'insegna dell'emergenza, come naturale complemento di un altro senso comune che assume l'immunità giudiziaria delle posizioni di potere.

Questo nesso tra lo smantellamento di alcuni provvedimenti simbolo della legislazione securitaria e l'emergere di alcuni bisogni fondamentali si delinea in un contesto in cui si riproducono e si diffondono numerose lotte sociali e manifestazioni di dissenso volte ad affermare bisogni reali e sostanziali, disattesi o minacciati dal governo neoliberista tuttora al potere. Non solo il lungo periodo di opposizione al progetto di controriforma universitaria del decreto Gelmini, ma la resistenza operaia e in parte sindacale al diktat padronale a Pomigliano e a Mirafiori, i movimenti contro i mega-progetti con devastante impatto ambientale (contro il ponte di Messina, l'alta velocit  in val di Susa, gli inceneritori e le discariche nel napoletano, la centrale a carbone di Porto Tolle, a suo tempo il Mose nella laguna veneta). Due situazioni appaiono particolarmente emblematiche in questo quadro. Gli abitanti di Lampedusa, sottoposti ad un innalzamento di pressione migratoria in seguito al conflitto libico e ai movimenti nordafricani, non si mobilitano contro l'immigrazione, ma contro il quadro istituzionale nazionale ed europeo, in quanto tende a scaricare su di loro un problema globale. Ma soprattutto, evento poco noto e poco pubblicizzato, il progetto di installare alcuni radar in funzione anti-immigrazione clandestina in quattro localit  della costa occidentale sarda (tra cui Tresnuraghes e Capo Pecora), lungi dal riscontrare la solidariet  della popolazione, scatena la mobilitazione di diversi comitati per contrastare i danni ambientali e la devastazione paesaggistica che deriverebbero dalla realizzazione degli impianti.

Tutto ci  si pone in linea con le distonie e le contraddizioni che da molto tempo emergono dalla ricerca sulla reazione alla criminalit , sui sentimenti di insicurezza e gli orientamenti punitivi. Ma appare ancora pi  coerente con le tendenze alla diminuzione dell'allarme per la criminalit , alla prevalenza di insicurezze e paure riferite alla situazione economica, politica e alle emergenze ambientali, alla diminuzione dell'ostilit  verso gli immigrati, regolari o meno, evidenziate dalle ricerche pi  recenti, anche e soprattutto su scala nazionale.

In questo quadro la strage di Oslo, opera di un militante dell'estrema destra, quando inizialmente era stata attribuita al terrorismo islamico, assume un valore assolutamente emblematico: non solo perch  l'efferata violenza agita non   opera del classico nemico quaedista, che dall'11 settembre in poi ha agitato gli incubi delle societ  occidentali e motivato una catena di guerre e di normative fortemente restrittive, di segno xenofobo e securitario, ma dei suoi oppositori, dei paladini della sicurezza agita e tutelata con metodi repressivi e intolleranti contro le minoranze e la marginalit . Ma anche perch  essa scatena una forte mobilitazione, con centinaia di migliaia di cittadini nella capitale norvegese scesi in piazza contro le culture e le politiche islamofobe, a sostegno delle politiche di accoglienza e di solidariet  in tema di immigrazione.

D'altra parte i movimenti di questi mesi nei paesi arabi, espressione di una cultura laica e di una decisa richiesta di democrazia sostanziale, sconfessano tanto lo stereotipo dell'islamico radicale con propensioni al terrorismo, quanto quello dell'immigrato irregolare che cerca a titolo individuale la propria promozione economica, assumendo deliberatamente, da clandestino, pratiche delinquenziali.

### **Le politiche governative**

Le reazioni della compagine governativa al quadro ora delineato non segnano certo un'inversione di tendenza, e tuttavia denotano qualche elemento particolare che vale la pena di rilevare. In particolare appaiono accentuarsi, nelle scelte o di fatto, quegli elementi di ambivalenza e paradosalit  gi  presenti nella pi  recente normativa dei "pacchetti sicurezza" (ad esempio: ronde s ,

ma disarmate e iper-regolamentate; reato di immigrazione clandestina, ma senza pena detentiva). Così, da un lato appare evidente la volontà di reagire in modo duramente repressivo e di costruire un senso comune attorno a più severe misure restrittive. Ne sono testimonianza le minacce e i tentativi di restaurare le disposizioni invalidate dalle pronunce giurisprudenziali di cui si è detto poco sopra, soprattutto da parte del ministro dell'Interno, la dura risposta poliziale e militare al movimento anti TAV degli abitanti della Val di Susa; l'introduzione forzata della detenzione presso i CIE degli immigrati irregolari fino a 18 mesi, con l'unico senso di una dissennata e irrazionale "coazione a ripetere", contro ogni sensatezza giuridica e civile; così da rivelare, a mo di inconsapevole lapsus, il vuoto di consenso in cui la disposizione si muove, al di là dei dissensi espliciti, e il parossistico tentativo di recuperarlo nonostante tutto. Dall'altro emergono segni di titubanza nel perseguire le retoriche esplicitamente repressive. Così è per il provvedimento che consente la detenzione domiciliare per i detenuti con residuo pena inferiore a un anno, connesso al riconoscimento della gravità della situazione che si è venuta a creare in seguito al sovraffollamento della carceri; così l'introduzione recente del permesso di soggiorno "a punti", pur espressione di una cultura biecamente xenofoba e della volontà di ostacolare la regolarizzazione degli immigrati, rendendola ancora più precaria e difficoltosa, viene ipocritamente accompagnata a livello istituzionale, da retoriche accattivanti di accoglienza e di sostegno all'integrazione; quasi a riconoscere il fatto che l'opinione pubblica è oggi più sensibile a questo linguaggio, che alle campagne esplicitamente xenofobe e securitarie.

D'altra parte l'enfasi profusa dal presidente del consiglio sul tema della giustizia sembra ripetersi nel modo più logoro e ritualizzato, dando il senso di un discorso inutile e scontato, non più in grado di esercitare la minima forza trainante, sospeso tra l'imbarazzo degli stessi membri dell'esecutivo, con particolare evidenza per la componente leghista, e l'innalzamento del livello dei conflitti, peraltro sempre più diffusi. Così è per i tentativi di allungamento della lista delle leggi ad personam, con l'inserimento, in finanziaria, di una disposizione tesa ad annullare i debiti giudizialmente riconosciuti a carico di Mediaset, ritirata in extremis sotto la pressione di una possibile crisi di governo. Nella stessa logica e con le stesse finalità, l'introduzione del "processo lungo", con l'intento di far maturare ad alcuni processi a carico del premier i limitati termini di prescrizione, in quanto a suo tempo contratti, accompagnandosi con una serie di misure restrittive a carico dei crimini facilmente rappresentabili come più gravi, ripete stancamente e ossessivamente lo stesso modello della legge ex-Cirielli, ma senza nessun intento di mobilitare consenso, come a suo tempo fu per quella legge, ma passando anzi "alla chetichella", per non scatenare contrasti attorno a una legge sostanzialmente impresentabile e in odore di incostituzionalità. Complessivamente le riforme della giustizia e della magistratura, a suo tempo sbandierate come fondamentali e irrinunciabili, tanto da assumere carattere epocale, appaiono procedere forzatamente in un quadro di elevata incertezza, di isolamento anche a livello governativo e di scarsa convinzione: soprattutto di assoluto disinteresse agli occhi di un'opinione pubblica preoccupata di ben altre problematiche indotte dalla crisi economica, e sensibilizzata a organizzarsi di conseguenza. Così che il tema giustizia, a fronte dell'emergenza economica e dell'infuocato dibattito su come uscire dalla crisi, rifluisce oggettivamente e strutturalmente, al di là delle intenzioni, su un piano di residualità marginalizzata, che attribuisce a ogni discorso il senso di una patetica ripetitività, come si trattasse del suono di un disco rotto.

### **La questione carceraria**

La drammaticità della situazione carceraria che l'indurimento e la diversificazione repressiva prodotti dalla normativa securitaria dell'ultimo decennio hanno provocato è sotto gli occhi di tutti. Il riconoscerne i caratteri, la necessità di interventi adeguati, di elaborazione di nuove disposizioni e prospettive, sta diventando senso comune, non solo a sinistra, oltre l'ambito della sinistra "radicale", ma in modo trasversale, comportando a volte prese di posizione tendenzialmente bipartisan. Nessuno oggi può legittimamente disconoscere o minimizzare la gravità della situazione che si è venuta a determinare nelle carceri italiane, né può proseguire credibilmente sulla strada di proposte ulteriormente repressive, che non potrebbero che sortire l'effetto di un maggiore aggravamento. L'ampia solidarietà riscontrata dal lungo digiuno di Marco Pannella per un provvedimento di amnistia; l'estesa partecipazione trasversale, anche se con una maggioranza di sinistra, alla giornata di sciopero della fame e della sete indetta il 14 agosto per chiedere al parlamento una convocazione straordinaria sull'emergenza carceri; le frequenti visite in carcere da parte di parlamentari e di consiglieri regionali di tutti gli schieramenti. Tutto ciò sta a dimostrare che il clima sta cambiando. Si direbbe che si siano oggettivamente esaurite le condizioni che sollecitavano un ricorso indiscriminato alla stretta repressiva come priorità da perseguire a prescindere dagli esiti che ciò avrebbe comportato sulla realtà del carcere e sulle condizioni detentive, e che da ora in poi possa prendere spazio, in controtendenza, la prospettiva di una tendenza alla decarcerizzazione, almeno di dimensioni tali da decongestionare la situazione attuale e da prevenire nuove drammatizzazioni. Se la storia della legislazione penal-penitenziaria di questi ultimi decenni è stata sistematicamente segnata dall'alternarsi di fasi riformatrici e di fasi di controriforma in senso restrittivo, più o meno in rapida successione, si direbbe che ci siano oggi le condizioni perché inizi a delinearsi una nuova stagione di riforme che, se deve superare i limiti di precedenti, per quanto recenti esperienze, non può che incidere più a fondo sulle disposizioni normative che hanno prodotto in questi anni un massiccio e crescente processo di carcerizzazione.

In questo senso il documento contenente una serie di proposte per lo sfollamento delle carceri, elaborato da Antigone e da Ristretti Orizzonti e sottoscritto da un ampio cartello di associazioni di giuristi, operatori del diritto, sindacali e di volontariato in ambito carcerario, presentato a Roma in un convegno-conferenza stampa lo scorso 13 luglio, può rappresentare il segno di apertura di una nuova fase, auspicabilmente in grado di innescare un nuovo processo riformatore, anche se le variabili connesse alle dinamiche del quadro politico ed economico in corso di definizione non potranno che giocare un peso determinante in un senso o nell'altro.

### **La sicurezza dei beni comuni**

La crisi che attanaglia da almeno tre anni il sistema capitalistico globale, con una particolare accentuazione in questi ultimi mesi, dimostra da un lato il limite massimo dello sviluppo raggiungibile secondo il modello produttivo imperante, delineando una prospettiva in cui, lungi dal dischiudere livelli più elevati e diffusi di maggior benessere, si pone il problema di come ridurre e distribuire i costi e sanare, o limitare, le passività. Dall'altro espone a un attacco appropriatore tutto ciò che ancora non è stato privatizzato, tentando di condurre fino in fondo la logica di sfruttamento intensivo di ogni risorsa disponibile. La questione ambientale, a questo punto, non è più solo una questione di compatibilità tra equilibrio ecologico e limiti possibili dello sviluppo, ma diviene la linea di difesa di una

serie di beni che solo se restano pubblici e per quanto possibile integri possono soddisfare esigenze comuni di grande rilevanza sociale. In questo senso la protezione e la tutela dei beni comuni acquisisce il senso di una resistenza ai possibili effetti più perniciosi della più recente fase dell'epopea neoliberalista, e di una possibile apertura di nuove modalità di produzione e di soddisfazione dei fondamentali bisogni umani. L'aria, l'acqua, il clima, la terra, il territorio, il paesaggio, la biodiversità, le fonti energetiche rinnovabili diventano lo spazio di una irrinunciabile tutela, che si trasfonde non solo nella prospettiva di diverse modalità di produrre e consumare, ma, anche in relazione a essa, investe gli spazi del sapere, della cultura, dell'arte, della comunicazione, della qualità delle relazioni umane. La categoria di bene comune diviene un riferimento forte, non solo come limite da segnare allo sviluppo, in quanto necessario oggetto di protezione, ma come spazio di apertura di nuove prospettive che consentano di superare le attuali strettoie del sistema. Va da sé che questa dimensione non può che investire anche la questione della sicurezza. Da diversi anni, da quando la questione securitaria è stata costruita come esigenza diffusa e crescente di un'opinione pubblica presa dalla paura di attacchi fisici e patrimoniali a opera di varie figure di "nemici pubblici", si è posta l'alternativa tra accettare i termini della costruzione sociale prodotta dall'apparato politico-mediatico o far emergere i disagi e le ansie di fondo indotte dal nostro sistema di vivere, che stanno alla radice delle paure e delle insicurezze presenti nelle nostre società, strumentalizzate da quella costruzione. Più in generale si è pure posta la dimensione della scucitura tra le retoriche repressive e la composita e distonica sfera dei riferimenti motivazionali presenti nella cultura diffusa, su cui si regge l'apparente legittimazione della punitività e delle politiche securitarie. Nel momento in cui i beni comuni da tutelare divengono un riferimento forte sia come oggetto di un'aggressione che causa insicurezza e disagio, sia come possibile prospettiva del cambiamento, anche la questione sicurezza può venire ridefinita in termini più specifici e caratterizzati, sul piano culturale, come "bene comune" in quanto aggregato di esigenze e di aspettative che solo se in grado di riscontrare risposte adeguate nella tutela dei beni naturali necessari può trovare adeguata soddisfazione. La tutela dei beni comuni diviene perciò possibile elemento di rassicurazione, trasformandosi essa stessa in dimensione di sicurezza condivisa. Ciò può rivestire sul terreno che più direttamente ci interessa, il contrasto alle politiche repressive di controllo e di difesa di chi è sottoposto a misure limitative della libertà, una duplice valenza: far emergere i pericoli più preoccupanti della società di oggi, che costituiscono un urgente e serissimo problema per la sopravvivenza umana e la qualità della vita, così da sdrammatizzare il pericolo criminalità come principale fattore di produzione di insicurezza; delineare una prospettiva in cui la mobilitazione per la protezione dei beni comuni, preconditione indispensabile e indilazionabile di un nuovo modello di produrre e di vivere, ridefinisca l'ordine delle priorità, le sfere motivazionali e le modalità di relazione tra gli esseri umani, così da assegnare agli strumenti repressivi di cui si è nutrito in questi anni il ricorso irrefrenabile, quasi maniacale, alla cancerizzazione, un ruolo decisamente residuale, auspicabilmente in via di estinzione. I segnali che stiamo cercando di cogliere, per quanto deboli e in ordine sparso, potrebbero essere di buon auspicio.



## Gli autori

### *Introduzioni*

**Giuliano Pisapia** è un avvocato, scrittore e politico italiano. Nella XIV Legislatura è stato presidente del Comitato carceri istituito presso la Camera dei deputati. Nel luglio del 2006 viene nominato presidente della Commissione di studio istituita dal ministero della Giustizia per la riforma del Codice penale italiano. È sindaco di Milano dal 1° giugno 2011.

**Stefano Anastasia** è ricercatore di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia. È inoltre presidente onorario dell'associazione Antigone.

**Patrizio Gonnella** è presidente dell'associazione Antigone, di cui per vari anni è stato coordinatore nazionale. Dal 1993 al 1997 ha svolto le funzioni di vice-direttore di carcere presso gli istituti penali di Padova e Pisa, e dal 1998 al 2001 ha svolto attività di collaboratore parlamentare della vicepresidente del Senato, Ersilia Salvato.

**Mauro Palma**, logico matematico e dottore in giurisprudenza honoris causa, è rappresentante per l'Italia del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura, organo del Consiglio d'Europa, di cui è stato presidente fino a maggio 2011. È stato tra i fondatori della associazione Antigone, primo presidente dal 1991 al 1999. È il coordinatore scientifico delle attività dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani rivolte al mondo della scuola.

### *Contributi*

**Laura Astarita**, esperta in tutela dei diritti umani, per anni è stata osservatrice di Antigone e ha lavorato in progetti di ricerca sui temi relativi al carcere e ai diritti.

**Fiorentina Barbieri** ha insegnato per molti anni, fino al 2008, all'Istituto Tecnico che ha una sede staccata a Rebibbia. Fa parte dalla sua costituzione dell'Associazione Antigone, con cui collabora in vario modo. Al momento coordina le attività dello Sportello di Rebibbia Nuovo Complesso.

**Roberta Bartolozzi** è responsabile della biblioteca e dell'archivio dell'associazione Antigone e coordinatrice della segreteria. È osservatrice per Antigone della regione Marche.

**Laura Basilio**, avvocato esperto in diritto degli stranieri e dottoranda in Teoria e storia del diritto presso l'Università di Firenze. Dal 2000 svolge attività di volontariato presso l'Istituto Penale per i Minorenni "G.P. Meucci" di Firenze e dal 2009 è osservatrice di Antigone per la Toscana.

**Cristiana Bianco** è avvocato, specialista in diritto penale e protezione dei diritti fondamentali. Lavora attualmente a Napoli e a Monaco (Germania). Ha lavorato come Referendario presso la Cancelleria della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fino al 2005.

**Giulia Billeri**, laureata in giurisprudenza con tesi sulla detenzione femminile, collabora con la cattedra di Sociologia del Diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia.

**Cesare Burdese**, architetto, svolge l'attività professionale nel campo della progettazione edilizia pubblica e privata. Ha progettato edifici di culto, socio assistenziali e di comunità. Dal 1986 è impegnato sui temi dell'edilizia penitenziaria fornendo consulenza di progettazione su questa materia.

**Matilde Chareun**, educatrice presso la casa circondariale Lorusso e Cutugno di Torino.

**Elia De Caro**, avvocato penalista del foro di Bologna e membro dell'Osservatorio di Antigone per l'Emilia Romagna.

**Dario Stefano Dell'Aquila**, componente dell'osservatorio nazionale e portavoce di Antigone in Campania. Ha scritto, tra l'altro, *Se non ti importa il colore degli occhi. Inchiesta sui manicomi giudiziari* (filema, 2009).

**Simona Filippi**, avvocato penalista e Difensore civico dei diritti delle persone private della libertà dell'Associazione Antigone.

**Giovanni Jocteau** è dottore di ricerca in Filosofia del diritto e Sociologia del diritto e membro del coordinamento nazionale dell'Osservatorio di Antigone.

**Igiea Lanza di Scalea**, sociologa, specialista in criminologia e politica criminale, è una libera professionista. Autrice di saggi e monografie, collabora con enti pubblici e privati e svolge attività di ricerca su tematiche a sfondo sociale e criminologico.

**Mario Marcuz**, avvocato penalista del foro di Bologna.

**Susanna Marietti**, coordinatrice nazionale di Antigone, all'interno di collaborazioni accademiche ha scritto e curato saggi su argomenti di filosofia contemporanea. Ha altresì scritto e curato saggi sul tema del carcere. È autrice e conduttrice di trasmissioni radiofoniche di approfondimento politico e culturale.

**Saverio Migliori**, dottore di ricerca in Qualità della formazione, collabora con la Fondazione Giovanni Michelucci, dove cura la realizzazione dell'*Osservatorio sulle strutture penitenziarie della Toscana*, e con la Facoltà di Scienze della formazione di Firenze.

**Giuseppe Mosconi** è professore ordinario di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.

**Alessandra Naldi**, dottore di ricerca in Sociologia dei Fenomeni culturali e dei processi normativi, svolge attività di analisi e ricerca sui temi dell'immigrazione straniera, della sicurezza urbana e del carcere. Collabora da anni con l'associazione "Antigone", di cui presiede la sezione della Lombardia.

**Tilde Napoleone** è laureata in scienze politiche e lavora in carcere come educatrice dal 2004. Collabora saltuariamente con la rivista online Linkontro.info.

**Michele Passione**, avvocato penalista, patrocinante in Cassazione, è un componente dal 2008 del Consiglio Direttivo della Camera Penale di Firenze, e dal 2010 membro dell'Osservatorio Carcere dell'Unione delle camere penali italiane.

**Daniela Ronco** è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino e membro del coordinamento nazionale dell'Osservatorio di Antigone.

**Alvise Sbraccia** è ricercatore in Sociologia del diritto, della devianza e del mutamento sociale all'Università di Bologna. Rappresentante italiano dell'European Group for the Study of Deviance and Social Control, è membro dell'Osservatorio nazionale di Antigone sulle condizioni di detenzione.

**Vincenzo Scalia** è docente di Sociologia della devianza presso le Università di Bologna e Palermo. Ha insegnato anche in Inghilterra, sue pubblicazioni sono apparse presso varie riviste internazionali. È attivo in Antigone da oltre dieci anni.

**Alessio Scandurra** è ricercatore presso la Fondazione Giovanni Michelucci e cultore della materia di Filosofia del diritto presso l'Università di Firenze. È presidente di Antigone Toscana e membro del comitato direttivo dell'associazione Antigone.

**Giovanni Torrente** è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino e docente a contratto di Sociologia del diritto presso l'Università della Valle d'Aosta. È membro del comitato direttivo dell'associazione Antigone.

**Francesca Vianello** è ricercatrice in Sociologia del diritto, della devianza e mutamento sociale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, dove insegna Sociologia della devianza e Condizione carceraria e diritti dei detenuti. Coordina le attività universitarie presso la locale Casa di reclusione. È membro dell'Osservatorio di Antigone per il Triveneto.



## Indice

- 5 Prefazione di Giuliano Pisapia
- 7 Introduzione di Stefano Anastasia, Patrizio Gonnella, Mauro Palma

### PRIMA PARTE. IL SOVRAFFOLLAMENTO E LE SUE CAUSE

- 11 Alessio Scandurra *Troppi detenuti o pochi posti? I numeri del carcere in Italia e in Europa*
- 21 Michele Passione *La custodia cautelare. Disamina delle evoluzioni normative e giurisprudenziali in materia*
- 30 Alvisè Sbraccia *Migranti detenuti, nemici interni riprodotti*
- 39 Giovanni Jocteau *Repressione penale e droga. Uno studio sull'impatto della legge Fini-Giovanardi a cinque anni dalla sua entrata in vigore*
- 48 Giovanni Torrente *Magistratura di sorveglianza e misure alternative. Un'analisi della giurisprudenza di alcuni tribunali*
- 60 Francesca Vianello *Il sovraffollamento carcerario. Il punto di vista dei detenuti*
- 69 Laura Basilio *Minori e carcere. I numeri della discriminazione*
- 78 Cristiana Bianco e Dario Stefano Dell'Aquila *Superare l'orrore. Gli Ospedali psichiatrici giudiziari e le prospettive di chiusura e superamento*

### SECONDA PARTE. I DIRITTI NEGATI

- 87 Igea Lanza Di Scalea *Eventi critici. Storie di violenza dai luoghi di detenzione*
- 92 Daniela Ronco *La riforma della sanità penitenziaria: verso una maggior tutela della salute in carcere?*
- 98 Alessandra Naldi *Trattamento penitenziario ed esecuzione della pena: il caso della Lombardia*
- 103 Elia De Caro *La difesa nell'esecuzione penale*

- 112 Simona Filippi *La dignità, ovvero la vita in meno di tre metri quadri come risulta dai ricorsi alla Corte europea*
- 116 Roberta Bartolozzi *Il pane e le rose. Vitto e sopravvivo nelle carceri*
- 121 Laura Astarita *Il carcere di ogni giorno. Il sistema penitenziario italiano sulle pagine dei giornali*
- 129 Susanna Marietti *La Cassa delle ammende: come si spendono le scarse risorse penitenziarie*
- 135 Tilde Napoleone *Bollate si racconta*
- 142 Giulia Billeri *Donne in carcere vent'anni dopo. Il quadro nazionale e i risultati di una ricerca nel carcere di Perugia*
- 154 Fiorentina Barbieri *Lo sportello di Antigone nel carcere di Rebibbia*
- 160 Saverio Migliori *L'istruzione e la formazione in carcere. La difficoltà di stare al passo con i tempi*
- 166 Vincenzo Scalia *Lavoro e carcere. Un matrimonio impossibile?*

#### TERZA PARTE. L'ARCHITETTURA, L'EDILIZIA, GLI AFFARI

- 175 Stefano Anastasia *"Piano carceri" e politiche penitenziarie*
- 183 Cesare Burdese *Un pilastro molto cedevole del "Piano carceri"*
- 191 Matilde Chareun *Meno carcere, più risorse*

#### POSTFAZIONE

- 194 Giuseppe Mosconi *La sicurezza e il bene comune*

201 Gli Autori



Finito di stampare nel mese di ottobre 2011  
Grafica Giorgetti - Roma

